Maire und Bürgermeister

Ein rechtsvergleichender Beitrag
zum ehemals rheinischen, zum französischen und zum geltenden
deutschen Gemeindeverfassungsrecht

Inaugural-Dissertation
zur
Erlangung der juristischen Doktorwürde
der
Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät
der Philipps-Universität zu Marburg
vorgelegt von

Heinrich Franz
Gerichtsreferendar
aus Bad Wildungen

Marburg 1938

Buchdruckerei und Verlag Max Danielewsky, Düren-Rhld.
1938

Als Dissertation von der Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät
angenommen am 6. August 1937.

1. Berichterstatter: Dozent Dr. iur. habil., Dr. phil. E. Becker.
2. Berichterstatter: Professor Dr. iur., Dr. phil., D. theol. J. V. Bredt.

Tag der mündlichen Prüfung: 6. August 1937.

R. UNIV.
BIBLIOTHEEK
LEIDEN

MEINER MUTTER.

Inhaltsübersicht.

Einführung 1

Erster Teil.
Der Streit um Rezeption oder Rechtserneuerung in der rheinischen Gemeindeverfassung des 19. Jahrhunderts

Erster Abschnitt. Die Forderungen der Rheinländer nach einer ihrem angestammten Recht entsprechenden Gemeindeverfassung . . 3

I. Begründung dieser Forderungen in der Verwaltungspraxis, im rheinischen Provinziallandtag und in politischen Flugschriften 3

1. Der Kampf der Verwaltungspraxis um rheinisches Recht . . . 3
   a) Hauptkampfpunkte: Gleichheit von Stadt und Land — rheinische Bürgermeisterei als Samtgemeinde — bürokratisches Prinzip . .
   b) Der Widerstand der Oberpräsidenten: einhelliger Widerstand gegen den von Schuckmannschen Entwurf (1816) — getrennte aber übereinstimmende Gutachten der drei rheinischen Oberpräsidenten (1817) — Bericht des Grafen Solms auf Hardenbergs Leitsätze (1818) — Separatvotum Vinckes (1820) — . . . . . .
   c) Entwürfe der Regierungen (1823) und Schriften des Landrats v. Hauer

2. Der Kampf des rheinischen Provinziallandtags um heimisches Gemeindeverfassungsrecht 7
   a) Der erste rheinische Provinziallandtag von 1826 . . . . . .
   b) Bestrebungen zur Einführung der Steinschen oder der revidierten Städteordnung (1831) . . . . . .
   c) Die rheinischen Provinziallandtage von 1833 und 1843 . . .

3. Der Kampf um die Erhaltung des rheinischen Rechts in politischen Flugschriften 10
   a) Bittschriften: an Hardenberg (1818) — Coblenzer Bittschrift (Görres)
   b) Denkschriften und Flugschriften: v. Sparre-Wagenstein (1823) — Hansemann (1828) — Houts (1826) — v. Ulmenstein (1829) — v. Mylius (1830) . . . . . .
   c) Die rheinische Presse: Rheinische Zeitung — Kölnische Zeitung — Trierer Zeitung — Aachener Stadtzeitung . . . . . .

II. Die Begründung der Forderungen in den geschichtlichen Grundlagen . 12

1. Gleichheit von Stadt und Land: Dorfbefreiungen — allmählicher Übergang vom Dorf zur Stadt — Verbreitungsgebiet vom Bodensee bis Holland — Vordringen in Süd- und Mittel-Deutschland — wirtschaftliche Verhältnisse 12

2. Rheinische Samtgemeinde (Bürgermeisterei) — Einkörperschaftsprinzip — bürokratischer Stadtvorstand 14

3. Rechtsnatur der Gemeinde: Selbstverwaltung — öffentlich-rechtliche Stellung der Gemeinde — Aufgabenzuweisung und Einwirkung vom Staat — Gemeinderecht als räumlich und inhaltlich begrenzter Ausschnitt aus dem staatlichen Hoheitsrecht — allseitiger Wirkungskreis 18

III. Stellungnahme der Wissenschaft 19

1. Die allgemeine Staats- und Verwaltungsrechtswissenschaft: Treitschke Hatschek — Stier-Somlo — Preuß — Bornhak — Fuchs — Hensel . 19

2. Die rheinischen Wissenschaftler: Feig — Hashagen — Käß — Weber . 21

3. Der Umbruch im rechtswissenschaftlichen Denken: Steinbach und Becker — sowie die Schriften von Ennen — Barleben — Kielmeyer — Haas — Meier zum Gottesberge 22

Zweiter Abschnitt. Die französische Gemeindeverfassung im Zeitalter der französischen Revolution 24

I. Die französische Revolution als Grundlage der französischen Gemeindeverfassung 24

1. Beginnende Vernichtung der Selbstverwaltung gegen Ende des ancien régime: Arten der mittelalterlichen französischen Gemeinden — Verfall — tutelle administrative — Zentralisation — Angleichung der Gemeindeverfassungen 24
2. Letzte Reformversuche zur Rettung der französischen Selbstverwaltung: Marquis d'Argenson — Turgots Munizipalitätenentwurf — Calonnes Reform 25

II. Die Gemeindeverfassung der französischen Revolution 25
1. Munizipalverfassung der Constituante 25
a) Aufbau der Gemeinde: Gleiche Verfassung für Stadt und Land — Trennung von délibération und exécution — Einkörperschaftsprinzip — Organe der délibération (conseil général, conseil municipal, bureau, maire) — Organ der exécution (bureau) . . .
b) Aufgaben der Gemeinde: propres au pouvoir municipal — propres à l'administration générale de l'Etat — kein allseitiger Wirkungskreis — Einzelbefugnisse . . . . . .
c) Stellung und Aufgaben des maire: Teilnahme an der délibération (Vorsitz im conseil général, conseil municipal und bureau mit Stimmrecht und Stichentscheid) — Exekutivorgan mit bureau (Kollegialprinzip) — Staatsaufgaben . . . . . .
2. Die Kantonalverfassung von 1795 27
a) Aufbau der Gemeinde: municipalité de canton — Sektionen — Organe der Einzelgemeinde (agent municipal, adjoints) — Organe der municipalité de canton (agents municipaux, président) . .
b) Aufgaben: Bedeutungslosigkeit des Unterschiedes von eigenen und Staatsaufgaben . . . . . .
c) Gemeinde und Staat: Zentralisation — tutelle — staatliche Kommissare zur Überwachung der Gemeinden — Gemeinde als staatlicher Verwaltungsbezirk . . . . . .
3. Die napoleonische Verwaltungshierarchie 28
a) Aufbau der Gemeinde: Beseitigung der municipalité de canton — Organe der Gemeinde (conseil municipal, maire, adjoints) — Ernennung sämtlicher Gemeindevertreter . . . . . .
b) Aufgaben und Stellung der Gemeinde im Staat: Beseitigung des Unterschieds von eigenen und Staatsaufgaben — conseil nur Vorschlagsrecht — Einzelaufzählung der Befugnisse — Gemeinde als staatlicher Verwaltungsbezirk . . . . . .
c) Theorie vom pouvoir municipal . . . . . .

Dritter Abschnitt. Die rheinische Gemeindeordnung von 1845 und ihre Reformen im Vergleich zur Entwicklung des französischen Gemeindeverfassungsrechts 30

I. Die Entwicklung der rheinischen Gemeindeverfassung 30
1. Gemeindeverfassungsrecht bis zur Gemeindeordnung vom 23.7.1845 . 30
a) Die Einführung des französischen Rechts . . . . . .
b) Die Umformung des französischen Rechts durch die Praxis . .
c) Die Gemeindeordnung vom 23.7.1845: Aufbau der Gemeinde: Gleichheit von Stadt und Land — Bürgermeisterei als Samtgemeinde (staatlicher Verwaltungsbezirk und Selbstverwaltungsverband) — — Organe der Einzelgemeinde: Gemeinderat und Gemeindevorsteher — Samtgemeinde: Bürgermeistereiversammlung und Bürgermeister — Aufgaben: Selbstverwaltungsangelegenheiten (allseitiger Wirkungskreis) — Kompetenz-Kompetenz zwischen Bürgermeisterei und Gemeinde — Auftragsangelegenheiten . . . .
2. Die Gemeindeordnung vom 11.3.1850 und vom 15.5.1856 35
a) Gemeindeordnung vom 11.3.1850: Einheitlich für ganz Preußen — Beibehaltung der rheinischen Einrichtungen (Bürgermeisterei und bürokratische Verfassung, Wahl von Bürgermeister und Beigeordneten

b) Das Gemeindeverfassungsgesetz vom 15.5.1856: Gemeindeordnung von 1845 nur noch als Landgemeindeordnung . . . . .
c) Rheinische Städteordnung vom 11.3.1856: Organe der städtischen Verfassung: Bürgermeister und Stadtverordnetenversammlung — Wahl des Bürgermeisters . . . . . .
3. Weiterentwicklung des rheinischen Verfassungsrechts bis zur nationalsozialistischen Revolution 36
a) Die Entwicklung durch die preußischen Reformgesetze: Zuständigkeitsgesetz vom 1.8.1883, rheinische Kreisordnung vom 30.5.1887
b) Wandlungen in der Gesetzgebung des Weimarer Zwischenreichs: Die Gesetze von 1919 (gleiches Wahlrecht auch für Frauen) — Gemeindewahlgesetz vom 12.2.1924 . . . . . .
c) Reformgesetz vom 27.12.1927 und neue Entwürfe . . . . .
II. Entwicklung der französischen Gemeindeverfassung seit dem Pluviôsegesetz des Jahres VIII 37
1. Reformen bis zum Gemeindeverfassungsgesetz von 1884 . . . 37
a) Gesetz vom 31.3.1831: Wahl der Munizipalräte, Ernennung des Maire aus den Munizipalräten . . . . . .
b) Gesetz vom 18.7.1837: Erweiterte Befugnisse der Munizipalräte
c) Gesetz vom 24.7.1867: weitere Gebiete zur Beschlußfassung der Munizipalräte — Wahl des maire durch die Munizipalräte (1882)
2. Das Gemeindeverfassungsgesetz vom 5.4.1884 39
a) Aufbau der Gemeinde: conseil municipal — maire — adjoints — Wahl sämtlicher Gemeindevertreter . . . . . .
b) Aufgaben der Gemeinde: délibération (conseil municipal) — exécution (maire) — fonctions propres: délibérations ordinaires (förmliche Genehmigung) — délibérations réglementaires (formlose Genehmigung) . . . . . .
c) Polizei . . . . . .
3. Die Verwaltungsreform vom 5. November 1926: erweiterte Befugnisse des conseil, erleichterte Einberufung, erleichterte Genehmigung (Abkürzung der Fristen, Stillschweigen als Genehmigung) . . . 40
III. Das Ergebnis des Streits um Rezeption oder Rechtserneuerung . . 41
1. Das Ergebnis der rechtsgeschichtlichen Entwicklung 41
2. Das Ergebnis des Streits in der Wissenschaft 42
3. Weltanschauliche Grundlegung der Streitpunkte 42

Zweiter Teil.
Rezeption oder Rechtserneuerung im Gemeindeverfassungsrecht der Gegenwart

Erster Abschnitt. Die Verschiedenartigkeit in der Rechtsstellung des Bürgermeisters als Exekutivorgan nach der rheinischen Gemeindeverfassung und als Führer nach der Deutschen Gemeindeordnung . . 44
I. Der rheinische Bürgermeister als Exekutivorgan 44
1. Grundsatz der Trennung von Beschlußfassung und Ausführung . . 44
a) Lehre von der Gewaltentrennung und Gewaltenhemmung im Staatsrecht (John Locke und Montesquieu) . . . . . .
b) Allgemeiner Grundsatz der Trennung von Beschlußfassung und Ausführung im Gemeindeverfassungsrecht . . . . . .
c) Klassenwahlsystem, Parteiensystem und Mehrheitsprinzip als gewaltenhemmende Faktoren im Gemeindeleben . . . . .
2. Die Teilnahme des Bürgermeisters an der Beschlußfassung . . 45
a) Im Gemeinderat . . . . . .
b) In der Bürgermeistereiversammlung . . . . . .
c) In der Stadtverordnetenversammlung . . . . . .
3. Die Exekutivgewalt des Bürgermeisters 46
a) Bürgermeister und Beigeordnete: Einmann-Prinzip (Unterschied zur Magistratsverfassung und süddeutschen Ratsverfassung) . . .

b) Bürgermeister und Gemeindevertretung: Ausführung der Beschlüsse — Gebundensein an die Beschlüsse — Beanstandung der Beschlüsse bei Unzuständigkeit oder Ungesetzlichkeit — Kontrolle des Bürgermeisters durch die Gemeindevertretungen . . .
c) Organ und Vertretungsmacht . . . . . .
4. Die Stellung des rheinischen Bürgermeisters in seiner Gemeinde — Verfassungslehre und Verfassungswirklichkeit 49

II. Der Bürgermeister als Führer nach der Deutschen Gemeindeordnung . 49

1. Überwindung des Grundsatzes der Trennung von Beschlußfassung und Ausführung 49
a) Beseitigung der Trennung und Hemmung der Gewalten im Staat .
b) Beseitigung der Trennung von Beschlußfassung und Ausführung durch Einführung des Führergrundsatzes in die Gemeindeverfassung . . . . . .
c) Überwindung der Auffassung von der Rechtsstellung des Bürgermeisters als einem Organ der Gemeinde . . . . . .
2. Entschließungen des Bürgermeisters 52
a) Alleinverantwortlicher Akt der Führung des Bürgermeisters . .
b) Eigenverantwortliche Beratung durch Gemeinderäte und Beiräte .
c) Handeln zur Erhaltung und Förderung der örtlichen Gemeinschaft
3. Führung und Verwaltung 53
a) Unterschied von Führung und Verwaltung . . . . . .
b) Verwaltung als Mittel der Führung . . . . . .
c) Einbruch des Führergedankens in die Verwaltung . . . .
4. Verfassungslehre und Verfassungswirklichkeit 54

III. Ergebnis des Vergleichs der Rechtsstellung des ehemaligen rheinischen und des heutigen Bürgermeisters 55
1. Überwindung der Gewaltentrennung und Gewaltenhemmung . . . 55
2. Der Bürgermeister als verantwortlicher Führer 55
3. Die Stellung des rheinischen Amtsbürgermeisters im Rahmen des neuen deutschen Gemeindeverfassungsrechts 55

Zweiter Abschnitt. Die Rechtsstellung von Maire und Bürgermeister im geltenden Verfassungsrecht 57

I. Rechtsstellung und Aufgaben des maire im heutigen französischen Gemeindeverfassungsrecht 57
1. Rechtsstellung des maire 57
a) maire und conseil municipal: Wahl des maire — Teilnahme an der Beschlußfassung: Vorsitz, Stimmrecht und Stichentscheid — Kontrolle des maire durch den conseil municipal . . . . .
b) maire, adjoints und Gemeindebeamte: Ein-Mann-Prinzip (Kollegium in Belgien und Luxemburg) — maire als Dienstvorgesetzter der adjoints — Vertretung des maire — Delegationsbefugnis — maire als Dienstvorgesetzter der Beamten: Ernennung, Entlassung, Suspension der Gemeindebeamten — Bedeutung des Sekretärs (Entwicklung, Stellung und Aufgaben) . . . . . .
c) Die Rechtsstellung des maire als mittelbarer Staatsbeamter in der Gemeinde . . . . . .
2. Aufgaben des maire 59
a) Gemeindeangelegenheiten und mittelbare Staatsaufgaben: Ausführung der Beschlüsse des conseil: délibérations ordinaires (wichtige Angelegenheiten — förmliche Genehmigung des Präfekten) — délibérations réglementaires (alle übrigen Angelegenheiten — formlose Genehmigung) — sonstige Befugnisse des maire: allgemeine laufende Verwaltung — Beaufsichtigung der Beamten — Kontrolle der Gemeindeeinrichtungen, des Vermögens usw. . . . .

b) Die Polizei: mittelbare oder unmittelbare Staatsangelegenheit? — geschichtliche Entwicklung — sachlicher Umfang . . . .
c) Unmittelbare Staatsaufgaben: Zivilstand — Gerichtspolizei — Verkündung der Gesetze und Verordnungen — Vorbereitung der Wahlen
3. Staatliche Beaufsichtigung des maire 62
a) Maßnahmen gegen Handlungen des maire: Genehmigung aller Akte (formelle oder formlose) — Annullation oder Suspension — Ersatzbefugnisse . . . . . .
b) Maßnahmen gegen die Person des maire: Suspension — Amtsentsetzungen . . . . . .
c) Gerichtliche Kontrolle . . . . . .
II. Rechtsstellung und Aufgaben des deutschen Bürgermeisters . . . 63
1. Rechtsstellung des Bürgermeisters als des Führers in der örtlichen Gemeinschaft 63
a) Berufung des Bürgermeisters: Beteiligung von Gemeinde (Gemeinderäte), Partei (Beauftragter der NSDAP.) und Staat (Aufsichtsbehörde) — grundsätzlich hervorgegangen aus der Gemeinschaft (keine Wahl nach Mehrheitsprinzip) — ehrenamtliche Tätigkeit .
b) Das Zusammenwirken des Bürgermeisters mit Gemeinderäten und Beiräten: eigenverantwortliche Beratung der Gemeinderäte (wichtige Angelegenheiten) — Pflicht zur Anhörung — Beratung durch Beiräte (besondere Verwaltungszweige) — freier Entschluß des Bürgermeisters nach pflichtmäßigem Ermessen . . . . .
c) Bürgermeister und Beamte, insbesondere Beigeordnete . . .
2. Aufgaben des Bürgermeisters als des Führers in der örtlichen Gemeinschaft 65
a) Selbstverwaltungsangelegenheiten und staatliche Angelegenheiten der Gemeinde . . . . . .
b) Förderung und Verwirklichung der örtlichen Gemeinschaft als Aufgabe
c) Die schiedsrichterlichen Aufgaben des Bürgermeisters . . .
3. Bürgermeister und Gemeinde im Verhältnis zum Staat 68
a) Eingliederung der Gemeinde in den Staat . . . . . .
b) Zweck der Aufsicht des Staats über die Gemeinde: Einklang von Kommunalverwaltung und Staatsführung — keine Beeinträchtigung der Entschlußkraft und Verantwortungsfreudigkeit der Gemeinden
c) Inhalt der Aufsicht: Informationsrecht — Anzeige- und Genehmigungspflicht — Vetorecht — Gebotsrecht — Durchführung der Aufsicht: Aufsichtsbehörde — Beauftragung Dritter — Kommissar — Rechtsmittel: Beschwerde (Beseitigung des Klageweges) . .
III. Ergebnis des Vergleichs von maire und Bürgermeister: Hierarchie und Führung 69
Dritter Abschnitt (Schluß). Weltanschauung und Staatsauffassung als Grundlagen für die Verschiedenartigkeit des deutschen und französischen Gemeindeverfassungsrechts 70
I. Die Auswirkungen der französischen Revolution als Grundlage der französischen Gemeindeverfassung 70
II. Westliche Staatsprinzipien im rheinischen Gemeindeverfassungsrecht . 72
III. Überwindung des westlich-demokratischen Prinzips in der Gemeindeverfassung durch die nationalsozialistische Revolution 73

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41555610_0054

Schrifttum.

Ameln, Fritz v.: Die historische Entwicklung des rheinischen Landbürgermeisters. Köln 1933.

Anschel: Der Bedeutungswandel der kommunalen Selbstverwaltung. Köln 1933.

Bär: Die Behördenverfassung der Rheinprovinz seit 1815. Bonn 1919.

Barleben, J.: Die Entwicklung der städtischen Selbstverwaltung im Herzogtum Cleve während der Reform Friedrich Wilhelms I. Rhein.Archiv, Bd. 18. 1931.

Becker, E.: Diktatur und Führung. Tübingen 1935.

—: Führungsordnung und Hierarchie. Festschrift für Prof. Dr. Jung, S. 12—44.

—: Verfassung und Verwaltung der Gemeinden des Rheingaues vom 16. bis zum 18. Jh. Bonn 1930.

—: Die Gemeindeverfassung in Nassau seit Ausgang des 18. Jh. Rh.V.Bl. 1932.

—: Studien zur Gemeindeverfassung in Luxemburg. Bonn 1934.

Berthélemy, H.: Les principes généraux du droit municipal français. Schriften des Vereins für Sozialpolitik. Leipzig 1908.

—: Traité élémentaire de droit administratif. Paris 1933.

Barthélemy, J.: Le gouvernement de la France. Paris 1925.

v. Bitter: Das Gemeindeverfassungsgesetz für die Rheinprovinz. Berlin 1890.

Bormann-Daniels: Handbuch der für die kgl. preußischen Rheinprovinzen verkündeten Gesetze, Verordnungen und Regierungsbeschlüsse aus der Zeit der Fremdherrschaft. I. Bd. Köln 1833.

Bornhak, C.: Grundriß des Verwaltungsrechts. 2. Aufl. Leipzig 1909.

Brandts: Die neuen preußischen Verwaltungsgesetze für die Rheinprovinz. Aachen 1887.

Brauweiler, R.: Art. 127 Reichsverfassung: Selbstverwaltung in: Die Grundrechte und Grundpflichten der Reichsverfassung. II. Bd. Berlin 1930.

Bredt, J.V.: Studien zur Rechtsgeschichte von Barmen. Zeitschrift des bergischen Geschichtsvereins. 65. Bd. 1937. S. 1—288.

Breidenbach, W.: Die Honschaften im alten Kirchspiel Lindlar. Bergische Heimat. Beilagen zur Bergischen Wacht Nr. 2, 3. (1928).

Brüning: Elberfeld und seine bürgerliche Verfassung vom 15. Jh. bis auf die neueste Zeit. Elberfeld 1830.

Chénon: Histoire générale de droit française public et privé. Paris 1926.

Collet, René: La commune belge et la commune française. Paris 1910.

Croon: Der rheinische Provinziallandtag bis zum Jahre 1874. Düsseldorf1819.

Curtius-Bergsträßer: Frankreich. II. Bd. Lpz. 1930.

Dierkes, Johann: Kommentar der Gemeindeordnung für die Rheinprovinz vom 23.7.1845. Saarbrücken 1931.

Duguit, Léon: Traité de droit constitutionel. 5 Bände. Paris 1921—24.

Ellerингmann, Rud.: Die Neuregelung der Gemeinde- und Amtsverfassung in Westfalen und Rheinland. Berlin 1928.

Ennen, Edith: Die Entwicklung der Selbstverwaltung in den Städten an der Saar bis zur französischen Revolution. Rh.V.Bl. 1933.

—: Die Organisation der Selbstverwaltung in den Saarstädten vom ausgehenden Mittelalter bis zur französischen Revolution. Bonn 1933.

Entwurf zu einer Städte- und Kommunalordnung. Bearbeitet vom 5. Ausschuß des rheinischen Provinziallandtags.
Errera, P.: Das Staatsrecht des Königreichs Belgien. In: Das öffentliche Recht der Gegenwart. Tübingen 1909.
Eyschen: Das Staatsrecht des Großherzogtums Luxemburg. In: Das öffentliche Recht der Gegenwart. Tübingen 1910.
Feig, Joh.: Zum 50jährigen Jubiläum der Rheinischen Städteordnung. Preuß. Verw.Bl. 1906, S. 659 ff.
Fleiner: Institutionen des deutschen Verwaltungsrechts. 8. Aufl. Tübingen 1928.
—: Die Staatsauffassung der Franzosen. Vorträge der Gehe-Stiftung 1915.
Forsthoff, Ernst: Die Krise der Gemeindeverwaltung. Berlin 1932.
—: Von den Aufgaben der Verwaltungsrechtswissenschaft. Deutsches Recht 1935, S. 399 ff.
—: Der totale Staat. Hamburg 1933.
Fuchs, Karl: Germanische und englische Selbstverwaltung. Berlin 1936.
Gerhartz, W.: Die Rechtsstellung des Bürgermeisters im preußischen Städterecht. Greifswald 1913.
Goerres, Josef v.: Die Übergabe der Adresse der Stadt Koblenz und der Landschaft an Seine Majestät den König. Koblenz 1818.
—: Politische Schriften, 4. Bd., München 1856.
Gorup: Die Bürgermeisterei nach der rechtsrheinischen Gemeindeordnung und ähnliche Gemeindeverbände. Aschaffenburg 1913.
Haas, E.: Die Zechen im ehemaligen Amt Montabaur. Rh.V.Bl. I, 2 (1931), S. 118 ff.
—: Die Kurtrierische Landgemeinde. Rhein.V.Bl., 1932, S. 43 ff.
Hamacher, Peter: Die Stellung der Bürgermeister. Köln 1931.
Hansen, J.: Die Rheinprovinz. 1815—1915. 2 Bde. Bonn 1917.
Harnisch: Die Gemeindeordnung für die Rheinprovinz in ihrer heutigen Gestalt. Düsseldorf 1906.
Harries, G. Montagu: Local Government in many lands. London 1933.
Hasenclever, Adolf: Zur Geschichte des 1. Rheinischen Provinziallandtags. Zeitschrift des Bergischen Geschichtsvereins. Bd. 50, S. 1 ff.
—: Josua Hasenclever aus Remscheid-Ehringhausen und seine Beziehungen zu Friedrich Wilhelm IV. als Kronprinz und König. Zeitschrift des Bergischen Geschichtsvereins. Bd. 38, S. 1 ff.
Hashagen: Die Rheinprovinz 1815—1915. Bonn.
Hatschek: Deutsches und preußisches Staatsrecht. 2 Bde. Berlin 1930. 2. Aufl.
—: Lehrbuch des deutschen und preußischen Verwaltungsrechts. 8. Aufl. Leipzig 1931.
Hauriou: Précis de droit administratif. 11. Aufl. Paris 1921.
Heckel: Berichte über die Lage des Studiums des öffentlichen Rechts. 1935.
Helfritz: Die Vertretung der Städte und Landgemeinden nach außen in dem Gemeinderecht der östlichen Provinzen Preußens. 1916.
—: Otto v. Gierke und die neueste Lehre von der juristischen Staatsperson. RVBl. 1935, S. 485 ff.
Helmreich: Das neue Recht der Gemeinden, Bezirke und Kreise. Ansbach 1933.

Hensel, E.: Kommunalrecht und Kommunalpolitik in Deutschland. Breslau 1928.
Herrfahrdt: Werden und Gestalt des Dritten Reiches. Berlin 1933.
—: Schiedsrichterliche Führung. Deutsches Recht 1935, S. 208 ff.
Heusch, G.: Die Aachener Verfassungskämpfe von 1786—1792.
Hippel, Ernst v.: Der französische Staat der Gegenwart. Breslau 1928.
—: Die französische Verwaltungsreform. Ztschr.f.Politik, Bd. XVII, Heft 2.1927.
—: Die Entwicklung des öffentlichen Rechts in Frankreich seit 1914. In: Das öffentliche Recht der Gegenwart 1927, Bd. XV.
Hitler, Adolf: Mein Kampf. 2 Bde. in einem Band. München 1933.
Höhn, R.: Der Führerbegriff im Staatsrecht. Deutsches Recht 1935. S. 301 ff.
—: Otto v. Gierkes Staatslehre und unsere Zeit. Hamburg 1936.
—: Der individualistische Staatsbegriff und die juristische Staatsperson. Berlin 1935.
—: Das Gesetz als Akt der Führung. Deutsches Recht 1934. S. 433 ff.
—: Der Staat als Rechtsbegriff. Ebd. 1934, S. 322 ff.
—: Das Führerprinzip in der Verwaltung. Ebd. 1936, S. 304 ff.
Holtzmann, R.: Französische Verfassungsgeschichte von der Mitte des 12. Jh. bis zur Revolution. München und Berlin 1910.
Huber, E.R.: Die Einheit der Staatsgewalt. DJZ. 1934, S. 950 ff.
—: Die Gestalt des deutschen Sozialismus. Hamburg 1934.
—: Die Totalität des völkischen Staates. Die Tat. 26. Jg. 1933/34, S. 30 ff.
Ilgen: Die Organisation der staatlichen Verwaltung und der Selbstverwaltung. In: Die Rheinprovinz 1815—1915.
Jellinek, W.: Verwaltungsrecht. 3. Aufl. Berlin 1931.
Jèze, Gaston: Das Verwaltungsrecht der französischen Republik. In: Das öffentliche Recht d. Gegenwart. Bd. XXIII. Tübingen 1913.
Jung, E.: Der deutsche Staatsgedanke im Gegensatz zum westmächtlichen und antiken. In: Deutscher Staat und deutsche Kultur, S. 184 ff. Straßburg 1918.
Käß, L.: Die Organisation der allgemeinen Staatsverwaltung auf dem linken Rheinufer durch die Franzosen während der Besetzung 1792 bis zum Frieden von Lunéville (1801). Mainz 1929.
Kielmeyer, O.: Die Dorfbefreiung auf deutschem Sprachgebiet. Bonn 1931.
Knothe, H.: Die Gemeindegesetzgebung der französischen Revolution. Leipzig 1910.
Koellreutter: Grundriß der allgemeinen Staatslehre. Tübingen 1933.
—: Der nationale Rechtsstaat. Tübingen 1932.
—: Deutsches Verfassungsrecht. Berlin 1935.
Kritische Beleuchtung der Rheinischen Gemeindeordnung und der Frage: Ist die Annahme der revidierten Städteordnung für die Rheinprovinz ersprießlich? Von einem rheinischen Verwaltungsbeamten. Lpz. 1845.
Laferrière: Histoire des principes, des institutions et des lois de la révolution française. Brüssel 1885.
Lebon, André: Das Verfassungsrecht der französischen Republik. In: Das öffentliche Recht der Gegenwart. Tübingen 1909.
Leroy, Maxime: La ville française. Paris 1927.

—: Der französische Regionalismus und die Verwaltungsreform von 1926. Reichs- u. Preuß. Verw.Bl. Bd. 51, S. 349 ff.
London, Arved: Die Selbstverwaltung in Frankreich. Ztschr.f.Politik, 7.Bd. 1914.
Maull, H.: Die Städteordnungen Preußens. Berlin 1927.
Maunz: Der Streit um die Körperschaft des öffentlichen Rechts. Deutsche Verwaltungsblätter 1936, S. 1 ff.
Mayer, Otto: Theorie des französischen Verwaltungsrechts. Straßburg 1886.
Meier, E. v.: Französische Einflüsse auf die Staats- und Rechtsentwicklung Preußens im 19. Jh., 2 Bde. Leipzig 1908.
—: Die Reform der Verwaltungsorganisation unter Stein und Hardenberg. Leipzig 1881.
Meyer zum Gottesberge: Die geschichtlichen Grundlagen der westfälischen Landgemeindeordnung vom Jahre 1841. Bonn 1934.
Merk, Walther: Vom Werden und Wesen des Deutschen Rechts. 1926.
—: Grundlagen des französischen Verwaltungsrechts. Deutsche Verwaltung 1935. S. 112 ff.
Morgand, Léon: La loi municipale. Paris 1923.
Mylius, Frhr. v.: Die heutige Gemeindeverfassung in ihren Wirkungen auf Gemeindewohl nebst Gedanken zu einem Entwurfe für die Rheinlande aus dem Gesichtspunkte eines Verwalteten. Köln 1830.
Nagel, Alfred: Landbürgermeisterei und Amt in der Rheinprovinz. Berlin 1932.
Neigebaur: Darstellung der provisorischen Verwaltungen am Rhein vom Jahr 1813—1819. Köln 1821.
Nicolai: H.: Der Staat im nationalsozialistischen Weltbild. 1933.
Nießen, J.: Landesherr und bürgerliche Selbstverwaltung in Bonn von 1244—1794. 1924.
Norf, Adolf: Die Entstehung und Entwicklung der rheinischen Bürgermeistereiverfassung. Marburg 1932.
Peters: Grenzen der kommunalen Selbstverwaltung in Preußen. Berlin 1926.
Preuß, H.: Die Entwicklung des deutschen Städtewesens. Bd. I. Berlin 1906.
Redslob, R.: Die Staatstheorien der französischen Nationalversammlung von 1789. Leipzig 1912.
Rolland: Précis de droit administratif. 1934 mit Ergänzungen 1935.
Rolef, G.: Die rheinische Landgemeindeverfassung seit der französischen Zeit. Bonn 1912.
Schmitt, Carl: Staat, Bewegung, Volk. Hamburg 1933.
—: Verfassungslehre. München u. Leipzig 1928.
—: Der Hüter der Verfassung. 1931.
—: Legalität und Legitimität. München 1932.
—: Weiterentwicklung des totalen Staates. Europäische Revue, Jg. 9, Heft 2.
Schoen, P.: Das Recht der Kommunalverbände in Preußen. Leipzig 1897.
Schwarz, F.X.: Führung und Verwaltung in der NSDAP. Deutsches Recht 1936, S. 300 ff.
Steinbach unter Mitwirkung von Becker: Geschichtliche Grundlagen der kommunalen Selbstverwaltung in Deutschland. Bonn 1932.

Steinkopff, O.: Die Selbstverwaltung der französischen Gemeinden. Göttingen 1928.
Stier-Somlo, F.: Die neueste Entwicklung des Gemeindeverfassungsrechts in Deutschland. Veröffentl. d. Vereinigung d. deutschen Staatsrechtslehrer, Heft 2, 1925.
—: Handbuch des kommunalen Verfassungsrechts in Preußen. 2. Aufl. Mannheim 1928.
Stuckart: Partei und Staat. Festschrift für Franz Schlegelberger. S. 53 ff. Berlin 1936.
Surén: Die Deutsche Gemeindeordnung. RVBl. 1935, S. 127 ff.
Surén-Loschelder: Die Deutsche Gemeindeordnung vom 30. Januar 1935. Berlin 1935.
Tatarin-Tarnheyden: Werdendes Staatsrecht. Berlin 1934.
Thomas, A.: Französische Gemeindeverfassung. Handwörterb. d. Staatswiss. Bd. II (1922, S. 67 ff.).
Treitschke, H. v.: Deutsche Geschichte im 19. Jh. V. Teil. Leipzig 1894.
Ulmenstein, Chr. Frhr. v.: Die preußische Städteordnung und die französische Kommunalordnung. Berlin 1829.
Vahl, W.: Die Deutsche Gemeindeordnung als Grundgesetz des nationalsozialistischen Staates. Marburg 1937.
Varein, Adolf: Die rheinische Bürgermeistereiverfassung. Köln 1922.
Verhandlungen über die Gemeindeordnung für die Rheinprovinz. 3. Abtlg. Die von dem Geheimen Oberjustizrat Duesberg verfaßte Übersicht der Kommunalverhältnisse in der Rheinprovinz enthaltend. Berlin 1836.
Vigelius, K.: Die Städteordnung für die Rheinprovinz vom 15. Mai 1856. Leipzig 1910.
Vollmer: Die Überwindung des Grundsatzes von der Dreiteilung der Gewalten. Marburg 1935.
Voß, Helmut: Die Stellung des Bürgermeisters. Köln 1933.
Wahl: Vorgeschichte der französischen Revolution. Tübingen 1905.
—: Zur Geschichte von Turgots Munizipalitätenentwurf. Annalen des Deutschen Reichs. 1903.
Walz, G. A.: Der Führerstaat. In: Deutscher Juristentag 1936. S. 244 ff.
—: Autoritärer Staat, nationaler Rechtsstaat oder völkischer Führerstaat? DJZ. 1933, S. 1334 ff.
—: Volkstum, Recht und Staat. Breslau 1937.
Weber: Die Geschichte der rheinischen Gemeindeordnung vom 23. Juli 1845. Bonn 1924.
Weidemann: Führertum in der Verwaltung. Deutsches Recht 1936. S. 18 ff.
Wilbrand, B.: Die Entwicklung der Rheinischen Städteordnung unter besonderer Berücksichtigung des Führerprinzips. Marburg 1934.
Winter, G.: Die Reorganisation des preußischen Staates unter Stein und Hardenberg. 1931.
Wittmayer: Eigenwirtschaft der Gemeinden. Studien zum französischen Gemeinderecht 1920.
Zeitler-Bitter-v. Derschau: Die Deutsche Gemeindeordnung vom 30. Januar 1935. Berlin 1935.

Quellen.

Amtsblatt der kgl. preußischen Regierung zu Trier. 1814—1824.
Amtsblatt der kgl. preußischen Regierung zu Düsseldorf und der vormaligen Regierung zu Cleve 1816—1821.
Amtsblatt der kgl. preußischen Regierung zu Köln 1814—1826.
Amtsblatt der kgl. preußischen Regierung zu Aachen 1815—1820.
Amtsblatt der kgl. preußischen Regierung zu Koblenz 1816—1818.
Archives parlamentaires. Paris 1789.
Dalloz: Recueil périodique. 1815—1926.
Preußische Gesetzsammlung.
Reichsgesetzblatt.
Der Rheinische Provinziallandtag im Jahre 1841. Berlin 1842.
Übersicht über die Verhandlungen des Rheinischen Provinziallandtags 1826 bis 1845.
Zeitschrift des Bergischen Geschichtsvereins. Elberfeld. Bd. 38, 39, 50, 52.

EINFÜHRUNG.

Rezeption oder Rechtserneuerung, diese Frage taucht bei jeder grundlegenden rechtlichen Neugestaltung auf. Der Begriff der Rezeption ist uns am geläufigsten im Zusammenhang mit der Rezeption des römischen Rechts in Deutschland. An dieser geschichtlichen Tatsache können wir auch ihr Wesen am klarsten erkennen. Es liegt in der Übernahme eines volksfremden Rechts ohne inneren Zusammenhang mit der eigenen Rechtsentwicklung und deren geschichtlichen Grundlagen. Die Rechtserneuerung dagegen ist eine Reform auf der Grundlage des geschichtlich Gewachsenen und Gewordenen. Auch bei einer Rechtserneuerung können Berührungspunkte und Gemeinsamkeiten mit dem Rechte eines verwandten Volkes oder benachbarten Landes vorhanden sein. Die Grenze zwischen Rezeption und Rechtserneuerung ist stets fließend. So ist auch das deutsche Volk seit seinem ersten Zusammentreffen mit dem römischen Weltreich in rechtlicher Beziehung mit dem Süden und Westen Europas in regem Gedankenaustausch geblieben. Meistens hat das deutsche Volk hierbei seine Eigenart gewahrt, doch hat es auch durch Rezeptionen fremdes Gedankengut übernommen.

Dieses Problem der Erneuerung des eigenen oder der Übernahme des fremden Rechts spielt nicht nur in der Vergangenheit, sondern auch in der Gegenwart eine große Rolle. Um Rezeption oder Rechtserneuerung geht der Streit bei den preußischen Reformen zu Beginn des 19. Jahrhunderts. Ein großer Teil der Wissenschaft leugnet hier jeden Zusammenhang mit der Vergangenheit[1]). So wird z.B. dem Freiherrn vom Stein unterschoben, daß er seine Gedanken aus dem französischen Recht übernommen habe, um sie dann in Preußen einzuführen. Aber auch der nationalsozialistische Staat muß sich energisch zur Wehr setzen gegen eine Rezeptionslehre, die ihn als Nachahmung des faschistischen Staates erklären will. In diesem Zusammenhang muß bereits auf die Gefährlichkeit der Lehren vom totalen und autoritären Staat hingewiesen werden.

Der Streit um Rezeption oder Rechtserneuerung in der rheinischen Gemeindeverfassung des 19. Jahrhunderts wird im ersten Teil der Arbeit behandelt. Während sich der erste Abschnitt mit dem Kampf der Rheinlande um das eigene Recht befaßt, wird im zweiten Abschnitt die Entwicklung der französischen Gemeindeverfassung während der französischen Revolution und im dritten Abschnitt die Entwicklung des rheinischen und des französischen Gemeindeverfassungsrechts bis zur Gegenwart dargelegt. Wenn bei allen diesen Betrachtungen maire und Bürgermeister nicht immer im Vordergrund stehen, so liegt das daran, daß

---

[1]) Vgl. zu dieser Frage Steinbach unter Mitwirkung von Becker: Geschichtl. Grundlagen der kommunalen Selbstverwaltung, S. 73 ff. Vgl. ferner den berühmten Streit zwischen Ernst Meier und Max Lehmann über das Maß des ausländischen Rechts in den preußischen Reformen des 19. Jhs. — Ernst v. Meier: Französische Einflüsse auf die Staats- und Rechtsentwicklung Preußens im 19. Jh.

die Arbeit nicht nur eine anschauliche Darstellung der Rechtsstellung von maire und Bürgermeister bringen, sondern das Ringen der westlichen Formen und Gedanken mit den deutschen aufzeigen soll. Dabei ist oft weit über die Fragen hinausgegangen worden, die die Rechtsstellung des Bürgermeisters betreffen. Manchmal sind aber auch die in diesem Zusammenhange unwesentlichen Dinge bei der Stellung des Bürgermeisters fortgelassen. Der zweite Teil der Arbeit befaßt sich mit der Frage um Rezeption oder Rechtserneuerung im Gemeindeverfassungsrecht der Gegenwart. Der erste Abschnitt dieses Teils stellt den rheinischen Bürgermeister, der zweite den französischen maire unserem heutigen nationalsozialistischen Bürgermeister gegenüber. Zum Schluß wird der Versuch gemacht, die Erörterungen der ganzen Arbeit über das Gemeindeverfassungsrecht auf ihre weltanschauliche Grundlage hin zu untersuchen, um sie so in einen größeren Rahmen einzuordnen.

Im ersten Teil ist u.a. die Stellungnahme der Wissenschaft zu dem Problem Rechtserneuerung oder Rezeption behandelt. Es wird da auf die völlige Verkennung der geschichtlichen Grundlagen des Gemeindeverfassungsrechts hingewiesen. Es wird ferner gezeigt, wie erst durch die auf genauen geschichtlichen Einzeluntersuchungen beruhenden Arbeiten des Bonner Kreises um Franz Steinbach die Irrlehre von der Rezeption des französischen Gemeindeverfassungsrechts überwunden worden und damit ein Umbruch im rechtswissenschaftlichen Denken herbeigeführt worden ist. In diesem Sinne ist auch unsere Arbeit gedacht. Sie soll in diesem Rahmen mit dazu beitragen, die Quellen unseres deutschen Rechts nicht in ausländischen Vorbildern zu suchen, sondern auf unsere eigenen geschichtlichen Grundlagen zurückzuführen. Deshalb ist auch die Arbeit im geschichtlichen Sinne aufgebaut. Obwohl es nicht möglich war, auf die archivalischen Quellen selbst zurückzugreifen, sollen doch die großen Richtlinien und die Triebkräfte, die das Recht formen, in ihrer Entwicklung verfolgt werden. Da die Arbeit sich nicht in der äußeren formellen Darstellung erschöpfen sollte, wurden die rechtsvergleichenden Erwägungen angestellt, denn erst dadurch treten die Wesensmerkmale des eigenen Rechts klar in die Erscheinung. Die gegenwärtige Gemeindeordnung kann nicht isoliert betrachtet werden, sondern „allein dadurch, daß man das Gegenwärtige aus dem Vergangenen entwickelt, kann man ihm eine Dauer für die Zukunft sichern" (Stein).

Die Arbeit ist auf Anregung des Herrn Dozenten Dr. Becker entstanden, der selbst einige Jahre lang in enger Zusammenarbeit mit Franz Steinbach an der Erforschung der geschichtlichen Grundlagen des Gemeindeverfassungsrechts im westlichen Deutschland gearbeitet hat. Nur durch seine unermüdliche Anregung und Förderung war es möglich, die Arbeit fertigzustellen. Ich spreche daher auch an dieser Stelle Herrn Dr. Becker meinen aufrichtigen Dank aus.

Erster Teil.

Der Streit um Rezeption oder Rechtserneuerung in der rheinischen Gemeindeverfassung des 19. Jahrhunderts.

Erster Abschnitt.

Die Forderungen der Rheinländer nach einer ihrem angestammten Recht entsprechenden Gemeindeverfassung.

I. Begründung dieser Forderungen in der Verwaltungspraxis, im rheinischen Provinziallandtag und in politischen Flugschriften.

1. Der Kampf der Verwaltungspraxis um rheinisches Recht.

Mit großer Tatkraft und Zähigkeit, aber auch mit der ihnen eigenen geistigen Schwungkraft, haben die Rheinländer um ihr angestammtes rheinisches Recht gegen die ihnen fremden Einrichtungen der östlichen preußischen Zentrale gerungen. Immer wieder haben sie für die ihnen altbekannten und gut bewährten Einrichtungen Stellung genommen und haben in immer neuen Einwendungen, Entwürfen, Reden und Flugschriften ihr heimisches Recht verteidigt und versucht, die Regierung von der Richtigkeit und Zweckmäßigkeit ihres Standpunktes zu überzeugen. Wenn auch im Verlaufe dieses über dreißigjährigen Ringens um die rheinische Gemeindeverfassung bald mehr der eine bald mehr der andere Gesichtspunkt in den Vordergrund tritt, so sind es doch eigentlich nur drei Haupteinrichtungen, die die Rheinländer unter keinen Umständen preisgeben wollen: Gleichheit der Gemeindeverfassung für Stadt und Land, die rheinische Bürgermeisterei als Samtgemeinde und endlich als wichtigsten Punkt das bürokratische oder besser monokratische Prinzip, durch das ein Mann an die Spitze der Gemeinde gestellt wird.

Wenn wir diesen Kampf der Rheinländer im Folgenden betrachten, so geschieht dies nicht, um eine rechtsgeschichtliche Darstellung des Werdens der rheinischen Gemeindeverfassung zu geben[2]), sondern um die wahren Gründe, die die Rheinländer zu der Verteidigung dieses Rechts bewogen haben, klarzustellen. Es fragt sich also, ob damit französisches Recht verteidigt wurde und erhalten bleiben sollte oder ob nicht andere tiefer liegende Gründe diese Stellungnahme der Rheinländer bedingt haben. Vielleicht hielt man das französische Gemeindeverfassungsrecht für besser als das im übrigen Preußen geltende. Es mag hier dahingestellt bleiben, inwieweit man überhaupt für das französische Recht

[2]) Aus der Menge dieses darstellenden Schrifttums sei nur erwähnt: Weber: Die Geschichte der rheinischen Gemeindeordnung vom 23. Juli 1845. Dort s. auch weitere ausführliche Schrifttumsangaben. — Ferner Varein: Die rheinische Bürgermeistereiverfassung.

eine Vorliebe hatte. Es ist auch behauptet worden, daß man anfänglich gegen den preußischen Staat als solchen mißtrauisch war und ihm aus reiner Opposition Schwierigkeiten in den Weg legen wollte.

Bereits 1816 zeigt sich der Standpunkt der rheinischen Regierungen klar und eindeutig, als sie aufgefordert werden, zu dem „revidierten und nach den Erfahrungen im Osten modifizierten" Entwurf des preußischen Innenministers v. Schuckmann Stellung zu nehmen. Einhellig lehnen die Regierungen eine verschiedene Behandlung von Stadt und Land ab. Die Regierung in Coblenz wünscht sogar nicht nur die Beibehaltung, sondern möglichst noch eine Ausdehnung der bestehenden Verfassung, „da doch die darin enthaltenen Grundsätze mit den in der preußischen Gesetzgebung des letzten Jahrhunderts maßgeblich gewesenen gleichförmig seien"[3]). Man weist darauf hin, daß doch eine möglichst gleichförmige Behandlung von Stadt und Land auch im Sinne der preußischen Zentrale sein müsse. In dem genannten Gutachten heißt es dann: „die preußische Regierung hat seit der Reorganisation der Staatsverwaltung durch die wohltätigen und groß gedachten Gesetze über die Aufhebung der Untertänigkeit, der Gewerbefreiheit, der Regulierung der gutsherrlichen und bäuerlichen Verhältnisse mit Kraft dahin gewirkt, die Scheidewände zwischen den Bewohnern der Städte und des platten Landes zu erniedrigen und allmählich ganz wegzureißen, um durch größtmöglichsten Verkehr Gewerbe und Kultur der Sitten und des Verstandes überall hin zu verbreiten"[4]). Auch die Aachener Regierung steht auf dem Standpunkt, „daß vorläufig noch alle wirklichen Voraussetzungen zur Einführung einer Städteordnung fehlen, da alle Vorzüge und Unterschiede zwischen Stadt und Land aufgehoben und beseitigt seien"[5]). Der Oberpräsident von Ingersleben konnte also an das Ministerium berichten, „daß die entworfene Städteordnung, deren Ideen wohl allen nützlich und brauchbar schienen, in den Rheinlanden nicht einzuführen sei, weil die Unterschiede zwischen Stadt und Land, so wie solche in den älteren Provinzen beständen, hier gar nicht obwalteten, vielmehr die Verfassung überall gleich sei und selbst die Verwaltung beinahe ohne Ausnahme auf dieselbe Weise geführt werde"[6]). Wie wenig sich die rheinischen Regierungen oft dabei bewußt waren, daß es sich bei dieser Verteidigung gegen das östliche preußische Recht um einen Kampf für heimisches und nicht für französisches Recht handelte, geht aus einer recht dürftigen Begründung der Trierer Regierung hervor. Nur aus der Tatsache heraus, daß es sich hierbei größtenteils nicht um Rheinländer handelt, ist es zu verstehen, daß die Trierer Regierung davor warnt, ein Verwaltungssystem, das „die Macht

---

[3]) Gutachten der königl. pr. Regierung zu Coblenz vom 22.11.1816, zit. Weber, S. 13.

[4]) Gutachten der königl. pr. Regierung zu Coblenz vom 22.11.1816, Weber, S. 13.

[5]) Gutachten der königl. pr. Regierung zu Aachen vom 22.11.1816, zit. bei Weber, S. 14.

[6]) Bericht des Oberpräsidenten von Ingersleben vom 21.12.1816, zit. Weber, S. 15.

der Gewohnheit durch mehr als zwanzigjährigen Gebrauch geheiligt habe", beiseite zu schieben[7]).

Die rheinischen Oberpräsidenten lassen sich aber auch nicht durch den „leitenden Gesichtspunkt preußischer Innenpolitik in den westlichen Provinzen, die Anpassung der Verhältnisse an die des Mutterlandes" von ihrer Stellungnahme abbringen[8]). Während für Schuckmann die Absonderung zumindest der größeren Städte und die Beseitigung des „einen ungeheuren Kostenaufwand erfordernden französischen Verwaltungssystems"[9]) — worunter er die Bürgermeisterei verstand — eine Selbstverständlichkeit ist, sind die Oberpräsidenten gerade in diesen Punkten anderer Ansicht. Das Überzeugende an ihren Gutachten ist, daß sie alle drei getrennt abgefaßt sind, und trotzdem in allen Punkten völlige Übereinstimmung herrscht. Zunächst wird die Einführung einer Städteordnung einmütig abgelehnt, da die Verhältnisse im Westen und Osten grundverschieden seien. Im Westen sei der Gegensatz von Stadt und Land nie so stark vorhanden gewesen, da es hier keinen Großgrundbesitz, keine gutsherrliche Abhängigkeit, keine Patrimonialgerichtsbarkeit und keine Domänen gegeben habe. Weiterhin wird der Abschaffung der Bürgermeisterei entschieden widersprochen. Hierbei gesteht Graf Solms ein, „daß eine genauere Kenntnis des Landes ihn von seinem früheren gegenteiligen Standpunkt abgebracht habe"[10]). Hier zeigt es sich wieder, daß altpreußische Beamte, die mit dem stärksten Mißtrauen gegen das „französische" Recht in das Rheinland kamen, nach kürzester Zeit zu seinen eifrigsten Verteidigern gehörten[11]). Auch Weber[12]) weist auf diese „auffallende" Tatsache hin, die gar nicht so auffallend ist, wenn wir uns nur von dem verhängnisvollen Irrtum freimachen, daß es sich hier um französisches Recht handele. Das übereinstimmende Gutachten der beiden Oberpräsidenten geht also dahin, nur eine Gemeindeordnung für Stadt und Land zu erlassen, wobei die Einrichtungen des „französischen" Rechts, also die Bürgermeisterei und vor allen Dingen das monokratische Verwaltungsprinzip, erhalten bleiben sollten.

Eine neue ausführliche Verteidigung des rheinischen Rechtsstandpunktes erfolgte durch einen Bericht des Oberpräsidenten Graf Solms. Dieser Bericht war eine Entgegnung auf den Erlaß, den der Staatskanzler Hardenberg am 28.2.1818 der rheinischen Regierung nach Ablauf seines Besuches am Rhein hatte zugehen lassen, und in dem dieser Leitsätze für den Erlaß einer für Stadt und Land getrennten Gemeindeverfassung niedergelegt hatte. In diesem Bericht vom 20.5.1818[13]) verteidigt er besonders eingehend die Gleichstellung von Stadt und Land, indem er u.a. darauf hinweist, daß durch die Gewerbefreiheit so ver-

[7]) Bericht d. kgl. pr. Reg. zu Trier vom 22.11.1816, zit. bei Weber, S. 14.
[8]) Erlaß des preuß. Innenministers v. Schuckmann vom 30.4.1817 an Vincke, Ingersleben und Solms, zit. Weber, S. 16.
[9]) Erlaß vom 30.4.1817.
[10]) Weber, a.a.O., S. 18.
[11]) Vgl. Steinbach-Becker, a.a.O., S. 176.
[12]) Weber, a.a.O., S. 18.
[13]) Weber, a.a.O., S. 33.

worrene Verhältnisse eingetreten seien, daß es einfach unmöglich sei, eine Trennung von Stadt- und Landgemeinde durchzuführen. Allenfalls will er der Einführung der Steinschen Städteordnung in den großen Städten wie Aachen, Köln, Koblenz usw. zustimmen; im übrigen werden sämtliche rheinischen Besonderheiten wie Bürgermeisterei und Bürgermeisterverfassung auf das wärmste verteidigt. Um ja jede Erinnerung an das französische Recht zu vermeiden, schlägt er vor, den Bürgermeister in Amtmann umzubenennen, „da es in einer an Frankreich grenzenden Provinz doppelt merkwürdig sei, wenn man nach den Schlachten von Leipzig und Belle Alliance von den Franzosen noch Deutsch lernen sollte". Wir sehen hier auf der einen Seite die geradezu ängstliche Sorge, ja nicht in den Verdacht zu kommen, mit dem französischen Recht zu liebäugeln, gleichzeitig aber die unbedingte Überzeugung, daß der rheinische Rechtszustand der einzig vernünftige und brauchbare für dieses Gebiet ist.

Noch deutlicher tritt dieser Standpunkt in einem Separatvotum des westfälischen Oberpräsidenten von Vincke hervor[14]), dem man — wie Steinbach[15]) sagt — alles andere, bloß keine Vorliebe für französisches Recht vorwerfen kann. Immer wieder sind es die alten Streitpunkte, für die gekämpft werden muß: eine Gemeindeverfassung für Stadt und Land, Beibehaltung der Bürgermeisterei und der Bürgermeisterverfassung. Er weist wiederum darauf hin, daß die Gegensätze im Westen zwischen Stadt und Land nie so stark wie im Osten gewesen seien, daß es im Westen keine Erbuntertänigkeit, Gutsherrlichkeit und Patrimonialgerichtsbarkeit gegeben habe. Eine Zerschlagung der Bürgermeisterei wird als Rückschritt bezeichnet, die Bürgermeisterei als „wirkliches und vollkommenes" Gemeindewesen gepriesen, das nur durch eine Reform der örtlichen Grenzen im einzelnen noch besser ausgestaltet werden könnte. Auch die Oberpräsidenten, die Vincke nochmals zur Stellungnahme aufforderte, um seiner Ansicht mehr Nachdruck zu verschaffen, waren der gleichen Ansicht wie er. Graf Solms hob nochmals seine vollständige Überzeugung von der Notwendigkeit der Bürgermeistereien hervor[16]), zu der ihn eine längere Bekanntschaft und Erfahrung mit den rheinischen Verhältnissen, entgegen seiner früheren Meinung, bekehrt habe.

Diese Gedanken bildeten denn auch die Grundlage für einen ersten Entwurf, den die rheinischen Regierungen 1823 als Vorbereitung für den ersten rheinischen Provinziallandtag herstellten. Einstimmig wurde an einer einheitlichen Gemeindeordnung festgehalten mit der alten Begründung der Gleichheit von Stadt und Land, die durch die Gewerbefreiheit nur noch verstärkt sei. Weiterhin herrscht Einigkeit über die Beibehaltung der Bürgermeisterei als Samtgemeinde. Als Hauptverteidigungsgründe werden hier die größere Sicherheit, Gleichförmigkeit und Leichtigkeit der Verwaltung und Aufsicht, die gleichzeitige Erledigung von Staatsangelegenheiten durch Kommunalbeamte, die verrin-

[14]) Separatvotum vom 5.8.1820, zit. bei Weber, S. 40.
[15]) Steinbach-Becker, S. 176.
[16]) Solms an Vincke am 10.10.1820, zit. Weber, S. 42.

gerte Kostspieligkeit usw. angeführt. Daß es sich auch hier nicht um ein stures Festhalten am französischen Recht handelt, geht daraus hervor, daß man die Mängel des bestehenden Zustandes klar erkennt. So wird u.a. eine Neuordnung „der von den Franzosen in Hast und Überstürzung" errichteten Verbände gewünscht, um bestehende Härten zu vermeiden[17]). Eine Selbstverständlichkeit ist weiterhin die Beibehaltung des Bürgermeisters als monokratische Spitze. Allerdings gewinnen auch liberale Gedanken an Boden, wenn man sich gegen eine Unterscheidung von Gemeindebürgern und Schutzverwandten wendet, weil dies dem Prinzip der allgemeinen Gleichheit widerspreche, oder wenn man die Juden ohne weiteres als Gemeindebürger zuläßt.

Seit dem ersten rheinischen Provinziallandtag von 1826 treten die Stände für die rheinischen Rechte ein. Aber auch später noch haben sich die Regierungen fast ausnahmslos für die rheinischen Belange eingesetzt. Hier sollen nur noch erwähnt werden die Schriften des Landrats v. Hauer aus dem Jahre 1831 nach den vergeblichen Bestrebungen der preußischen Regierung, die Steinsche oder die revidierte Städteordnung in den Rheinlanden einzuführen. Diese Schriften (Pro memoria über die Aufstellung einer für Stadt und Land gemeinsamen Kommunalordnung für die Rheinprovinz — Bemerkungen des Herrn Oberpräsidenten v. Vincke zu dem nachträglichen Gutachten der Abteilungen des königlichen Staatsrats) [18]) wurden auf Ersuchen des damaligen Oberpräsidenten v. Pestel hergestellt. In diesen Schriften wird noch einmal mit gründlicher Beweisführung unter Berücksichtigung aller nur denkbaren Umstände der rheinische Standpunkt vertreten.

Diese Ausführungen sind nur Bruchstücke aus dem Kampf der Rheinlande um ihr heimisches Recht. Aber gerade diese eindeutige und durch nichts zu erschütternde Stellungnahme der nicht aus dem Rheinlande stammenden Beamten widerlegt aufs schlagendste die Behauptung, daß die Rheinländer aus lauter Freude am französischen Recht oder „aus blinder Opposition gegen das protestantische Berlin"[19]) heraus ihren Standpunkt verteidigt hätten.

2. Der Kampf des rheinischen Provinziallandtags um heimisches Gemeindeverfassungsrecht.

Seitdem im Jahre 1826 der erste rheinische Provinziallandtag zusammengetreten war, spielte sich der Kampf um das rheinische Recht vor aller Öffentlichkeit im Parlament ab. Allerdings wurde der erste rheinische Provinziallandtag dieser Aufgabe in keiner Weise gerecht. Zwar wurde auch hier der Antrag gestellt, „bittweise bei Sr. Majestät um Beibehaltung der lieb gewordenen Gesetze einzukommen"[19a]), doch

---

[17]) Gutachten der kgl. pr. Reg. zu Trier vom 20.12.1823, zit. bei Weber, S.52.
[18]) Weber, a.a.O., S. 94.
[19]) Wilbrand: Die Entwicklung der rheinischen Städteordnung unter besonderer Berücksichtigung des heutigen Führerprinzips, S. 20.
[19a]) Hasenclever: Zur Geschichte des 1. rhein. Prov.-Landtags. Zeitschrift des Bergischen Geschichtsvereins. Bd. 50, S. 11.

ließen die rheinischen Stände durch ihren fünften Ausschuß zwei getrennte Entwürfe für Stadt und Land ausarbeiten. Wie der Provinziallandtag zu dieser Trennung von Stadt und Land kam, ist unklar. Nach Weber[20]) liegt ein Mißverständnis vor. „Es mutet nun an wie ein Witz der Weltgeschichte, daß sowohl die rheinischen wie die westfälischen Stände die Proposition mißverstanden und jetzt gerade selbst die allgemein gewünschte, nun so leicht und schnell dargebotene einheitliche Gemeindeordnung verhinderten bzw. verzögerten"[21]). Das einzige, was die Stände auch hier entschieden verteidigten, war die Bürgermeisterei. Daß die Ansicht der rheinischen Bevölkerung sich nicht mit der der Stände deckte, zeigte sich, als die Beschlüsse bekannt wurden und einen Sturm der Entrüstung hervorriefen.

Auf dem Landtage von 1830 zeigten die Stände jedoch ein geschlossenes Bild in der Verteidigung ihrer Rechte. Da also von dieser Seite heftigster Widerstand zu erwarten war, versuchte man in Berlin durch direkte Verhandlungen mit den rheinischen Städten, die Einführung der Steinschen oder der revidierten Städteordnung zu erreichen. Man glaubte die 1831 in Düsseldorf versammelten Abgeordneten der Städte dadurch, daß man sie vor die Wahl stellte, entweder die Steinsche oder die revidierte Städteordnung anzunehmen, dahin zu bringen, daß sie sich für eine der beiden Verfassungen entschieden. Doch man hatte sich getäuscht. Mit aller Entschiedenheit wehrten sich die Abgeordneten der Städte, eine besondere Städteordnung anzunehmen, selbst wenn sie ihnen Vorteile bringen sollte, denn die Rheinprovinz hatte „viel mehr erlangt, als in den altländischen Provinzen im Jahre 1808 und seitdem durch die Städteordnung zuwege gebracht werden konnte, nämlich ein Band, das durch die allgemeine Kommunalordnung Stadt und Land zugleich umschließt und ein Staatsbürgertum ausgebildet hat, das in seiner Kraft, Tüchtigkeit und Nachwirkung in den Rheinprovinzen den Geist von Gesetzlichkeit und Gemeinsinn erschuf, dessen Vorhandensein seitdem zu keiner Zeit verkannt worden ist"[22]). Überhaupt wird das allgemeine Staatsbürgertum als Argument für die Gleichbehandlung von Stadt und Land angeführt. „An das Staatsbürgertum knüpft der Rheinländer einen so hohen Begriff, daß ihn schon die einzigen Unterscheidungen zwischen Stadtbürgern, Schutzverwandten im Gegensatz der Landbewohner oder Bauern abschrecken und notwendig jeder Städteordnung abgeneigt machen"[23]). Im übrigen wird darauf hingewiesen, daß ein Unterschied zwischen Stadt und Land kaum vorhanden ist. Unter keinen Umständen will man das monokratische und das Einkörperschaftsprinzip aufgeben. „So lieben sie (die Rheinländer) nicht minder die Einfachheit im Organismus des Verwaltungssystems und sie rühmen dieselbe bei ihrer gegenwärtigen Kommunalordnung, wodurch ganz vorzüglich der Geschäftsgang beschleunigt wird"[24]). „Die Be-

[20]) Weber, a.a.O., S. 61.
[21]) Weber, a.a.O., S. 60.
[22]) Entschließung der in Düsseldorf versammelten Abgeordneten der rheinischen Städte, zit. Weber, S. 83.
[23]) Entschließung d. Abgeordneten der rheinischen Städte, zit. Weber, S.84.
[24]) ebd., S. 86.

schlüsse des Gemeinderats müssen, was die wirklichen Kommunalangelegenheiten betrifft, in der Regel die Norm für das Verhalten des Bürgermeisters sein. Letzterer bleibe aber allein nur mit der Vollziehung, mit der eigentlichen Verwaltung, beauftragt. Denn dadurch, daß ihm in dieser Hinsicht noch andere zur Seite ständen, würde die Kraft zum Handeln, welche eines Zentralpunktes notwendig bedarf, häufig geschwächt werden, eingedenk des Axioms, daß das Verwalten nur die Sache des einzelnen, das Richten oder Urteilen aber das Geschäft mehrerer sein müsse"[25]). Aber auch die Abgeordneten der Städte verkennen keineswegs die Mängel des bestehenden Zustandes. So würden sie es als eine „wesentliche Verbesserung ansehen, wenn der Gemeinderat künftig eine mehr selbständig handelnde und wirkende Korporation wäre" und wenn er jederzeit versammelt werden könnte und nicht nur die Gegenstände berate, wozu er ausdrücklich versammelt worden sei. Endlich rühmen die Rheinländer noch die Wohlfeilheit der Verwaltung. Zum Schluß bitten sie, „daß es Seiner Majestät allergnädigst gefallen möge, der Rheinprovinz ihre gegenwärtige Kommunalverfassung und Verwaltung zu belassen ... und ihnen in ihrer Unabhängigkeit von den Regierungen dasjenige Maß zuzuteilen, was ohnehin den Absichten seiner königlichen Majestät entspricht"[26]).

Die immer gleichförmige und eindeutige Stellungnahme der Rheinländer blieb auch in Berlin nicht ganz ohne Eindruck. Selbst der Kronprinz brachte der rheinischen Auffassung mehr Verständnis entgegen, nachdem der ihm befreundete rheinische Kaufmann Hasenclever ihm in einer Unterredung auseinandergesetzt hatte, „wie z.B. im bergischen Land und in manchen anderen Gegenden gar kein eigentlicher Unterschied zwischen Stadt und Land mehr bestehe ..."[26a]). Der preußische Minister Brenn glaubte, den Provinziallandtag von 1833 dadurch zu überzeugen, daß er in einem besonderen Promemoria[27]) die sachlichen Unterschiede zwischen der rheinischen und der preußischen Auffassung aufzeigte, um zu beweisen, daß die Rheinländer sich nur in den von ihnen einmal eingenommenen Standpunkt verrannt hätten, sachlich jedoch keine großen Meinungsverschiedenheiten bestünden. Als ersten Hauptpunkt hob er die Trennung und Selbständigkeit der beschließenden Körperschaften in der Städteordnung, dagegen die Vereinigung und Teilnahme beider an der einmaligen Beschlußfassung unter Vorsitz des Bürgermeisters auf der anderen Seite hervor. Dies war aber nicht lediglich ein Organisationsprinzip, sondern einer der Kernpunkte, um die sich der Kampf drehte. Man wollte das Einkörperschaftsprinzip, d.h. einmalige und nicht doppelte und getrennte Beschlußfassung. Als zweiten Unterschied hob er Magistratskollegium auf der einen Seite, Verwaltung durch eine Einzelperson auf der andern Seite hervor. Dieser Unterschied war genau so wie der zwischen Einzel- und Samtge-

---

[25]) ebd., S. 87.
[26]) ebd., S. 88.
[26a]) Hasenclever, a.a.O., Bd. 38, S. 29 ff.
[27]) Promemoria des kgl. preuß. Innenministers Brenn vom 20.6.1833, zit. Weber, S. 100.

meinde kein äußerlicher, sondern Kernpunkt des Kampfes. Es war eben nicht wahr, daß die Rheinländer lediglich an Äußerlichkeiten des „französischen" Rechts hängen bleiben wollten, sondern sie hatten den Sinn des Kampfes um ihre Rechtsformen schon begriffen. So blieb es denn auch nicht aus, daß der rheinische Provinziallandtag von 1833 alle preußischen Entwürfe ablehnte und einen eigenen Entwurf auf den altbewährten Grundlagen des Einkörperschaftsprinzips, der monokratischen Verwaltung, der Gleichheit von Stadt und Land, der Bürgermeisterei usw. aufstellte.

Genau den gleichen Standpunkt nahm der rheinische Provinziallandtag von 1843 ein, der sich mit der Gemeindeordnung noch einmal ausführlich zu befassen hatte. Ja, je mehr sich der Druck von Berlin verstärkte, umso starrer vertraten auch die Rheinländer ihre Forderungen. Wenn man früher auf rheinischer Seite noch bereit gewesen war, den großen Städten ein Wahlrecht auf Einführung der Steinschen oder der revidierten Städteordnung zuzubilligen, so verlangte man jetzt sogar, daß die neu zu erlassende allgemeine Gemeindeordnung auch in Wetzlar eingeführt würde, das als eine der wenigen Städte bereits früher die revidierte Städteordnung eingeführt hatte.

Der rheinische Provinziallandtag steht also auf demselben Standpunkt wie die Verwaltungspraxis, er verteidigt dieselben Rechtseinrichtungen wie die Regierungsbeamten. Wenn auch seine Gründe oft nicht so sachlich sind, so hat er doch genau das gleiche Ziel im Auge: die Verteidigung des heimischen Gemeinderechts.

3. Der Kampf zur Erhaltung des rheinischen Rechts in politischen Flugschriften.

Ein nicht zu unterschätzender Bundesgenosse im Kampfe um das rheinische Recht wurde die Öffentlichkeit, die sich in den ersten Jahren des Kampfes um ein neues Gemeindeverfassungsrecht zwar im allgemeinen passiv verhielt, doch nachdem die Probleme einmal in die Öffentlichkeit gedrungen waren, sich in Bittschriften, Flugschriften und in der Presse mit Leidenschaft für den rheinischen Standpunkt einsetzte. Zum ersten Male nahmen weitere Bevölkerungskreise an der örtlichen Verwaltung größeres Interesse, als der Staatskanzler Hardenberg im Jahre 1818 die Rheinlande besuchte. Eine wahre Flut von Bittschriften und Bittstellern erschien im Schlosse zu Engers, wo er Wohnung genommen hatte. Einen breiten Raum in diesen Bittschriften nahmen natürlich auch die Zustände in der Gemeinde ein. Am dringendsten führte man Klage über die strenge Aufsicht und Bevormundung der Gemeinden durch die Regierung. Man machte der französischen Kommunalverwaltung bittere Vorwürfe, daß sie die Gemeinden gleich Minderjährigen in völlige Abhängigkeit gebracht habe und die Ausbildung eines starken Gemein- und Bürgersinnes unmöglich mache. Weiterhin wurde Klage geführt über die bestehenden Grenzen der Bürgermeisterei und die Wiedereinführung eines Eintrittsgeldes in die Gemeinde beantragt. Hier zeigte sich also mit völliger Klarheit, wie bitter die Rhein-

länder den Verlust ihrer Selbstverwaltung empfanden, und wie sie nicht im entferntesten daran dachten, das französische Recht als Idealzustand anzusehen. Unter diesen Bittschriften verdient die sog. Koblenzer Adresse an Hardenberg vom 12.1.1818, die durch eine von Görres geführte Abordnung überreicht wurde, besondere Erwähnung[28]). Diese Adresse beschäftigt sich nicht so sehr mit den Einzelfragen des Gemeindewesens, sie erinnert an das Verfassungsversprechen und äußert den brennenden Wunsch, daß die Gemeinde die erste wohlgeordnete Zelle in dem bald zu erhoffenden starken Reich sein werde.

Erst nachdem das Problem der Gemeindeverfassung im ersten rheinischen Provinziallandtag von 1826 erörtert worden war, erweckte es Anteilnahme in der breiteren Öffentlichkeit. Bereits 1823 erschien eine Denkschrift des Landrats von Wetzlar, v. Sparre-Wagenstein, die sich ausschließlich mit dem Gemeindeverfassungsrecht beschäftigte. Der Verfasser verteidigt mit ausführlicher Begründung die rheinischen Einrichtungen: monokratische Verfassung, Bürgermeisterei, Gleichheit von Stadt und Land. Vom Standpunkt des Verwaltungsfachmannes aus äußert sich der Kreuznacher Landrat Hout zu den Gemeindeverfassungsfragen. Aus seiner praktischen und technischen Einstellung heraus kommt er vor allem zur Verteidigung der Bürgermeisterei, deren Vorteile er ausführlich darlegt. Besonders eingehend befaßt sich die Denkschrift des Aacheners Hansemann, der übrigens von Geburt kein Rheinländer war, mit der Gemeindeordnung. In seinen „Ansichten über die Einführung einer Gemeindeordnung in den Rheinprovinzen" kritisiert er scharf den ersten ständischen Entwurf. Als den Kernpunkt des Kampfes sieht er die Zurückgewinnung der verlorenen Selbstverwaltung an, die Befreiung der Gemeinden von der Vormundschaft der Regierung.

Neben diesen Denkschriften, die sich mit der Ausgestaltung der Gemeindeverfassung im einzelnen beschäftigen, erschienen eine Reihe von Flugschriften mehr oberflächlichen Charakters. Der Regierungsrat v. Ulmenstein[29]) verteidigt ganz allgemein die bestehenden Zustände als zeitgemäß und zweckmäßig. Gründlicher und v. Ulmenstein oft stark kritisierend, ist die Schrift des Kölner Oberbürgermeisters Freiherrn von Mylius[30]), aber grundsätzlich verteidigt auch er den rheinischen Standpunkt in allen seinen Einzelheiten.

Endlich kommt seit den 40er Jahren als eifriger Verteidiger des heimatlichen Rechts noch die rheinische Presse hinzu, die ihre Spalten für alle zur Erörterung dieser Fragen eröffnete. Wie ein Sturm der Entrüstung ging es durch die Presse, als der Kölner Notar Dubyen in zwei Abhandlungen[31]) in der Kölnischen Zeitung von 1842 den Stand-

[28]) Vgl. hierzu die von Görres verfaßte Flugschrift: „Die Übergabe der Adresse der Stadt Coblenz und der Landschaft".

[29]) v. Ulmenstein: Die preußische Städteordnung und die französische Kommunalordnung.

[30]) v. Mylius: Die heutige Gemeindeverfassung in ihren Wirkungen auf Gemeindewohl nebst Gedanken zu einem Entwurfe für die Rheinlande aus dem Gesichtspunkt eines Verwalteten.

[31]) Nr. 287 vom 14.10. und Nr. 290 vom 18.10.1842, zit. Weber, S. 154.

punkt der Trennung von Stadt und Land vertrat. „Das Land ist mündig wie die Städte, das Recht ist gleich, die Verhältnisse sind nicht verschieden: also nur eine Kommunalordnung!"[32]) so lauteten die Antworten, oder: „Diese Gleichheit ist seit 45 Jahren Rheinlands köstlichstes Eigentum, es ist sich dessen mit Stolz bewußt, es ist sein politisches Glaubensbekenntnis. Der Verfasser muß als Fremdling unter uns bezeichnet werden, weil er so Auffallendes und Unbegreifliches vorträgt"[33]). Der Aufsichtsrat der neugegründeten Rheinischen Zeitung wählte sogar einen Ausschuß zur Klärung dieser Fragen „auf breitester geschichtlicher Grundlage"[34]). Auch die übrige rheinische Presse beteiligte sich aufs eifrigste an der Erörterung der Gemeindeverfassungsfragen, so die Trierer Zeitung und die Aachener Stadtzeitung. In den Hauptforderungen war man sich allgemein einig: Gleichheit von Stadt und Land, monokratische Verwaltung, Bürgermeisterei, größere Selbständigkeit der Verwaltung, freie Wahl der Beamten und Vertreter.

Dieses einmütige Eintreten der Rheinländer für den ihnen eigenen Aufbau der Gemeindeverfassung läßt sich nicht aus der reinen Opposition gegen den preußischen Osten oder aus der Vorliebe für französisches Recht erklären. Der erste Beweggrund wird allein schon durch die Tatsache widerlegt, daß fast sämtliche höhere Regierungsbeamte des Rheinlandes, die beinahe ausnahmslos aus dem alten Preußen kamen, ebenfalls aufs eifrigste die Einrichtungen der Rheinlande verteidigen. Das Argument der angeblichen Schwäche der Rheinländer für das französische Recht wird dadurch widerlegt, daß diese gar nicht daran dachten — wie sie wiederholt selbst feststellten —, französisches Recht zu verteidigen, da sie durchaus deutsch, wenn auch vielleicht nicht immer so stark preußisch fühlten. Selbst wo man glaubte, französisches Recht zu verteidigen, versuchte man sich zu entschuldigen und wies auf die Zweckmäßigkeit des bestehenden Zustandes hin. Dagegen verkannte man aber auch nicht den vollständigen Verlust der Selbstverwaltung, den das französische Recht gebracht hatte, und bat deshalb immer wieder um größere Selbständigkeit. Der einzige Grund, warum die Rheinländer ihr Recht verteidigten, war der, daß sie ihre Einrichtungen für ihr Land als allein zweckmäßig und brauchbar ansahen. Rührte diese Zweckmäßigkeit daher, weil es sich um französisches Recht handelte, oder lag der Grund hierfür tiefer? Um dies zu untersuchen, ist es nötig, auf die geschichtlichen Grundlagen des rheinischen Gemeindeverfassungsrechts kurz einzugehen.

II. Die Begründung der Forderungen in den geschichtlichen Grundlagen.

1. Gleichheit von Stadt und Land.

Auch bei diesem Rückblick auf die mittelalterliche Gemeindeverfassung des Rheinlands soll es sich keineswegs um eine Darstellung

[32]) Kölnische Ztg. Nr. 289 vom 16.10., Nr. 294 vom 21.10., Beilage.
[33]) Köln. Ztg. Nr. 295 vom 22.10. Beilage, zit. Weber, S. 154.
[34]) Weber, S. 154.

der geschichtlichen Grundlagen des rheinischen Gemeindeverfassungsrechts handeln, sondern es sollen lediglich die Haupteinrichtungen, um die später der Streit geführt worden ist, kurz betrachtet werden. Schon im frühen Mittelalter beginnt im westdeutschen Raum eine allmähliche Angleichung der Städte und Landgemeinden. Durch die Dorfbefreiungen des 12. Jahrhunderts, die ihren Ausgang auf reichsromanischem Gebiet hatten, entstanden die sog. Freiheiten, also Orte, die früher Dörfer waren, aber durch die Verleihung eines Freiheitsbriefes[35]) nunmehr eine freiere Rechtsstellung erlangten. Bereits im 13. und 14. Jahrhundert griff diese Bewegung vom reichsromanischen auf das deutschsprachige Gebiet über. Während aber in Frankreich[36]) diese Freiheiten im Vergleich zu den Städten Gemeinden minderen Rechts blieben, vollzog sich auf dem westlichen deutschen Kulturraum[37]) ein fließender Übergang vom nichtgefreiten Dorf zur Stadt. Im Rheingau[38]) waren die Verhältnisse sogar soweit gediehen, daß die Dörfer genau die gleichen Freiheiten genossen wie die Städte. Eine verschiedene Behandlung von Stadt und Land ist dort erst durch die Gesetzgebung des 19. Jahrhunderts eingetreten[39]). Wenn es auch nicht überall soweit kam wie im Rheingau, so fehlte doch zur Stadt oft nur der Titel[40]). Auch in anderen Gebieten des westlichen Kulturraumes ging diese Angleichung von Stadt und Land ganz allgemein vor sich. Parallel dieser rechtlichen Angliederung ging eine soziale und wirtschaftliche. Durch die rege Gewerbetätigkeit und später durch die Industrie wurde der Unterschied zwischen Dorf und Stadt früh verwischt. Durch einen breiten Bauernstand im Westen kamen auch in sozialer Hinsicht nie derartige Gegensätze wie bei der Gutsuntertänigkeit im Osten in Frage. Bei der Angleichung von Stadt und Land handelt es sich um ein westliches Organisationsprinzip, das auf westdeutschem Kulturboden erwachsen ist. Übrigens finden sich die Rheinländer bei der Verteidigung dieses Grundsatzes nicht allein, sondern ein breites Ausdehnungsgebiet zieht sich vom Bo-

[35]) Der bekannteste Freiheitsbrief ist die Charte von Beaumont, mit der der Erzbischof Wilhelm von Reims 1182 den Ort begabte und die für über 500 Orte des Beaumonter Gebietes das Vorbild abgegeben hat. Vgl. E. Becker: Studien zur Gemeindeverfassung in Luxemburg, S. 50.

[36]) Für die französische Entwicklung vgl. Chénon, E.: Histoire générale du droit français public et privé des origines à 1815 und Holtzmann, R.: Französische Verfassungsgeschichte von der Mitte des 9. Jhs. bis zur Revolution.

[37]) Für die Entwicklung auf luxemburgischen Gebiet vgl. Becker: Studien, S. 59 ff.

[38]) Becker: Verfassung und Verwaltung der Gemeinden des Rheingaus vom 16. bis zum 18. Jh., S. 89.

[39]) Geradezu auf den Kopf stellt Hensel: „Kommunalrecht und Kommunalpolitik in Deutschland" die Dinge, wenn er behauptet (S. 76): „Denn schon vor der französischen Herrschaft mangelte es im Rheinlande fast überall selbst an den Ansätzen kommunaler Selbstverwaltung der ländlichen Bezirke, die in den östlichen Teilen Preußens nie ganz verkümmert waren". — Auch Varein, a.a.O., S. 3, meint, daß „von einem eigentlichen kommunalen Wesen auf dem platten Lande" vor der französischen Revolution im Rheinland keine Rede sein könne.

[40]) Steinbach-Becker, a.a.O., S. 101.

densee bis nach Holland hinein[41]). Im ganzen 19. Jahrhundert hat sich dieses Verbreitungsgebiet in Süd- und Mitteldeutschland vergrößert[42]), um schließlich in der Deutschen Gemeindeordnung seinen endgültigen Sieg davonzutragen.

2. Rheinische Samtgemeinde (Bürgermeisterei). — Einkörperschaftsprinzip — bürokratischer Stadtvorstand.

Ebenso treffen wir Samtgemeinden als Vorläufer der späteren Bürgermeistereien schon früh auf westdeutschem Rechtsgebiet in den verschiedensten Formen an. Um die Mitte des 16. Jahrhunderts finden wir im Amt Montabaur die sog. Zechen, die Haas[43]) mit Recht als die Vorläufer der westdeutschen Samtgemeinde bezeichnet. Im Bergischen treffen wir die Kirchspielsgemeinden, die sich ebenfalls als Samtgemeinden, bestehend aus den einzelnen Honschaften[44]), darstellen. An der Mosel treffen wir die Zendereien als Samtgemeinden. Das Charakteristische dieser Samtgemeinden auf westdeutschem Kulturgebiet ist, daß sie stets mit den staatlichen Verwaltungsbezirken zusammenfallen. In Frankreich dagegen ist die municipalité de canton reiner staatlicher Verwaltungsbezirk, kein kommunaler Selbstverwaltungsverband. Wir haben es also auch hier mit einer Rechtsentwicklung zu tun, die lange vor der französischen Zeit begann. „Das von den Franzosen durchgeführte Schema" (der Mairie) sagt Steinbach[45]) mit Recht, „hätte im Rheinland niemals Anklang gefunden, wenn nicht diese historischen Grundlagen vorhanden gewesen wären, die nicht künstlich geschaffen wurden, sondern den natürlichen, wirtschaftlichen und sozialen Bedingungen entsprechend sich allmählich herausgebildet hätten". Daß diese historischen Einrichtungen auch durch die Besitzergreifung des Landes von den Franzosen nicht ohne weiteres beseitigt wurden, geht aus einem Bericht des Geheimrats Duesberg hervor, den dieser 1836 zur Darstellung der rheinischen Kommunalverhältnisse verfaßte[46]). Es heißt da[47]) über die vorfranzösische Zeit für den Regierungsbezirk Koblenz: „Die Landgemeinden bestehen aus Kirchspielen, aus Honschaften oder aus Dörfern und Weilern mit ihren Bännen. Nach den Bestimmungen über die Munizipalitäten in dem Gesetz vom 28. Pluviôse VIII sollte jede Gemeinde eine eigene Mairie bilden. Abweichend hiervon sind aber Gesamtgemeinden entstanden, welche den Namen Bürgermeistereien führen. In dem Bestand der früheren Gemeindegrenzen ist hierbei keine Änderung vorgenommen wor-

[41]) Vgl. die Karte 3 bei Steinbach-Becker, S. 115.

[42]) Vgl. Karte 4 bei Steinbach-Becker, S. 117.

[43]) Haas, E.: Die Zechen im ehemaligen Amt Montabaur. Rheinische Vierteljahresblätter I, 2 (1931), S. 118 ff.

[44]) W. Breidenbach: Die Honschaften im alten Kirchspiel Lindlar. Bergische Heimat, Beilagen zur Bergischen Wacht Nr. 2, 3 (1928).

[45]) Steinbach-Becker, a.a.O., S. 110.

[46]) Verhandlungen über die Gemeindeordnung für die Rheinprovinz, 3. Abt., die von dem geheimen Oberjustizrat Duesberg verfaßte Übersicht der Kommunalverhältnisse in der Rheinprovinz enthaltend.

[47]) ebd. S. 3.

den"[48]). „In den zu den ehemaligen Wälder-, Urth- und Mosel-Departement gehörig gewesenen Distrikten... ist man bei der Bildung der Mairien weniger durchgreifend als in den Saar- und in den anderen rheinischen Departements verfahren und hat die alten Gemeindegrenzen mehr beachtet"[49]). Über den Regierungsbezirk Aachen heißt es[49a]): „Die Kirchspiele waren in der Regel Mittelverbände zwischen den Ämtern und den Gemeinden (Dörfer und Honschaften) und bildeten ursprünglich die Grundlage für die Gerichtsorganisation, an welche zugleich die Handhabung polizeilicher und anderer Verwaltungszwecke angeschlossen wurde. In den ehemals jülich'schen, sowie in den ehemals bergischen Landesteilen griffen die Amts- und Gemeindesachen sehr ineinander". Auch im Regierungsbezirk Köln stellt er das Vorhandensein von Kirchspielen fest[50]) und auch die Tatsache, daß die Bürgermeistereien unter Beobachtung der alten Grenzen gebildet worden sind[51]). Für den Reg.-Bez. Düsseldorf stellt er fest, daß die Honschaften sich in der jülich'schen Abtei Gladbach „zu größeren Verbänden unter dem Namen ‚Gebure' vereinigt hätten"[52]). Besonders die neuesten auf archivalischen Quellen beruhenden Untersuchungen von Bredt[52a]) über Barmen bringen den schlagenden Beweis, daß auch in diesem Gebiet lange vor der französischen Fremdherrschaft Samtgemeinden mit regem Kommunalleben bestanden. Bredt weist nach (S. 193), daß Barmen etwa um 1710 als eignes Amt anerkannt wurde. Er verweist auf die Chronik von Caspar Beckmann auf der Bockmühl, bei dem im Jahre 1750 von einem Amt Barmen die Rede ist (S. 195). An der Spitze des Amtes stand der Amtmann (S. 133). Daneben gab es einen Amtsverwalter, der im wesentlichen die praktische Arbeit leistete, also etwa der Stellvertreter des Amtmannes war (S. 134). In der Einzelgemeinde gab es Richter, Schöffen, Vorsteher und Meistbeerbte (S. 149). Später tauchen statt der Vorsteher auch die sogenannten Gemeinsmänner auf (150). Die Schöffen waren zusammen mit dem Richter Urteilsfinder in allen Sachen, die zur Zuständigkeit des Hofgerichts gehörten (S. 147). Sie hatten ferner noch notarielle Aufgaben zu erfüllen, sowie Verwaltungsaufgaben (Steuerveranlagungen), die sie im Zusammenwirken mit den Richtern erledigten (S. 148). Es zeigt sich hier, daß die Amtsleute sich der Richter als ihrer Organe in den einzelnen Bezirken bedienten. Die Sache lag ähnlich wie in der späteren rheinischen Landgemeindeordnung, wo auch die Kommunalverwaltung rechtlich bei den Landbürgermeistern lag, wobei aber die Gemeindevorsteher als deren örtliche Organe fungierten (S. 135). Über die rechtliche Stellung der einzelnen Organe sagt Bredt an anderer Stelle (S. 153): „Im ganzen hat man den Eindruck, daß die Gemeinsmänner nur Organe der Einge-

[48]) ebd. S. 7.
[49]) ebd. S. 13.
[49a]) ebd. S. 17.
[50]) ebd. S. 22.
[51]) ebd. S. 23.
[52]) ebd. S. 28.
[52a]) Bredt: Studien zur Rechtsgeschichte von Barmen. Zeitschrift des Berg. Geschichtsvereins. 65. Bd. 1937.

sessenen sind, während Richter und Ämtsverwalter reine Organe der Regierung sind, und die Scheffen hier eine gewisse Doppelstellung innehaben." In Barmen gab es ferner noch 21 Rotten, an deren Spitze ein Rottenmeister stand (S. 153). Hierbei handelt es sich um Amtsträger der Gemeinde Barmen, die im Auftrag des Richters bei der Ausübung der kommunalen Angelegenheiten tätig werden. Mit nicht zu verkennender Deutlichkeit weist Bredt auch an anderen Stellen auf den geschichtlichen Zusammenhang mit der späteren rheinischen Samtgemeinde hin, wenn er sagt (S. 152): „Im Gebiet der Dörfer — vor allem in Jülich — mußte der Amtmann für jedes Dorf ein Organ zur Verfügung haben, das er mit lokalen Aufträgen betrauen konnte, ebenso wie der spätere rheinische Landbürgermeister." An anderer Stelle heißt es (S. 193): „Auch insofern zeigt das Amt merkwürdige Ähnlichkeit mit der späteren Landbürgermeisterei, deren Etat auch regelmäßig fast nur die Unkosten der Verwaltung betraf, während die eigentliche kommunale Betätigung bei den Gemeinden lag". Über die Rechtsnatur der Gemeinden und Ämter im 18. Jahrhundert sagt Bredt (S. 181): „Die Ämter und Gemeinden waren im Bergischen Körperschaften des öffentlichen Rechts. Sie hatten die Fähigkeit, eigenes Vermögen zu besitzen, Anleihen aufzunehmen u.ä.". Diese Feststellung, die durch zahlreiche Beispiele gestützt wird, vervollkommnet das Bild, das bisher von den geschichtlichen Grundlagen entwickelt worden ist, beträchtlich. Die Herleitung der Samtgemeinden aus der französischen Rechtsordnung ist damit endgültig widerlegt. Auch Varein[53]) weist darauf hin, daß da, wo angängig, bei Bildung der Mairie die alte Ämtereinteilung zugrunde gelegt sei, und keine willkürliche Auseinanderreißung zusammengehöriger Gemeinden stattgefunden habe. Die Samtgemeinde ist nicht nur im Rheinland, sondern im ganzen Westen und Süden Deutschlands bekannt[54]). Auch heute — nach Erlaß der Deutschen Gemeindeordnung — ist das Problem der Zwerggemeinden noch nicht gelöst, sondern man greift heute wieder auf das Vorbild der rheinischen Samtgemeinde zurück[55]). Es zeigt sich also, daß auch die Bürgermeisterei als Samtgemeinde durchaus nichts Fremdes im Rheinland war, daß sie, im Gegenteil, wenn auch überall verschieden, so doch unmittelbar lebendig war.

Als weiteres Prinzip ihrer Gemeindeverfassung wollten die Rheinländer das Einkörperschaftsprinzip bei der Beschlußfassung aufrechterhalten. Im Osten bildete sich bereits im Mittelalter eine Zweikörperschaftsverfassung heraus. Das älteste bekannte Beispiel hierfür ist nach Steinbach[56]) Danzig. Durch die Statuta Sigismundi von 1526 wurde die Bürgerschaftsvertretung als sog. dritte Ordnung neben dem

[53]) Varein, a.a.O., S. 9.

[54]) Vgl. Steinbach-Becker, S. 167/68, Karte 24/25.

[55]) Vgl. Amtliche Begründung zur Deutschen Gemeindeordnung. Deutscher Reichsanzeiger 1935, Nr. 25—28 (Punkt 4: Neugliederung der Gemeinden oder Zusammenfassung zu engeren Verbänden).

[56]) Steinbach-Becker, a.a.O., S. 192.

Rat als erster und dem Schöffenkollegium als zweiter eingeführt. Diese dritte Ordnung wurde nicht zu den Sitzungen und Verhandlungen des Rates hinzugezogen, sondern beriet unter eigenem Vorsteher getrennt über die Vorlagen des Rates. Hierzu bildet der Westen, vor allem das Rheinland, wiederum den schärfsten Gegensatz. Im Rheinland ist es nie das Begehren der aufstrebenden Schichten gewesen, eine eigene vom Rate verschiedene Vertretung zu haben[57]). Im Gegenteil liefen alle Bestrebungen darauf hinaus, möglichst bald im Rate großen Einfluß zu gewinnen. Andererseits hat es der Rat verstanden, durch Aufsaugung diese neue Oppositionsgruppe bald unfähig zu machen. „Eine Garnitur der Volksvertretung nach der andern ist auf diese Weise in den rheinischen Städten in den Rat gelangt und vom Rat verschlissen worden. Was übrig blieb, war schließlich immer wieder der Rat"[58]). Eine äußerst anschauliche Beschreibung von der Verbreitung und dem Vordringen dieses ebenfalls westlichen Prinzips zeigt eine Darstellung der rheinischen Städteverfassungen im 17. und 18. Jahrhundert bei Steinbach-Becker[59]). Ebenso in die Augen fallend ist das siegreiche Vordringen dieses Prinzips in Mittel- und Süddeutschland[60]). Allerdings geht ja die süddeutsche Ratsverfassung weiter, indem sie auch die Ausführung (Exekutive) noch in die Hand der beschließenden Körperschaft legt. Doch hat sich praktisch das ausführende Organ von dem beschließenden wieder selbständig gemacht.

Einen der Kernpunkte des Kampfes um das rheinische Gemeinderecht bildet die Frage, ob dem monokratischen oder dem kollegialischen Stadtvorstand der Vorzug gebühre. Bereits im Mittelalter vollzog sich im westlichen Kulturkreis eine Monokratisierung. In Frankreich war das Maire-System nur über die Picardie, Artois, Flandern, Lothringen, Champagne, Normandie und Ile de France verbreitet. Der Übergang vom reichsromanischen zum deutschsprachigen Gebiet vollzog sich fließend, so im Trierer Gebiet, der Pfalz und am Mittelrhein. Für den Rheingau zeigt Becker, daß die Zeit der kollegialen Verwaltung abgelöst wurde durch eine solche der bürokratischen[61]). Für Aachen stellt Heusch[62]) fest, daß die Bürgermeister nach ihrem eigenen Urteil „so souverän wie der Kaiser in seinen Landen" waren. In Jülich-Berg wurde in den 70er Jahren des 17. Jahrhunderts der Rat abgeschafft und die bürokratische Verwaltung eingeführt, wodurch jedoch keine Vernichtung, sondern lediglich eine Bereinigung der Selbstverwaltung stattfand. Daß diese Entwicklung im 17. und 18. Jahrhundert schon weit fortgeschritten war, besonders im Saarland und auch am Niederrhein, zeigt eine kartographische Darstellung bei Steinbach und Becker[63]). Auch da, wo diese Entwicklung in der äußeren Stellung des Bürgermeisters noch nicht zum Ausdruck kam, hatte sich doch die innere tatsächliche

[57]) Vgl. Steinbach-Becker, a.a.O., S. 193.
[58]) ebd., S. 193.
[59]) Steinbach-Becker, a.a.O., S. 195, Karte 28.
[60]) Steinbach-Becker, Karte 13—15, S. 140—143.
[61]) Becker, Rheingau, S. 76.
[62]) Heusch, G.: Die Aachener Verfassungskämpfe von 1786—1792, 1927.
[63]) Steinbach-Becker, Karte 27, S. 186.

Wandlung schon vollzogen. „Die seit dem 16. Jahrhundert unter mancherlei Schwankungen und Rückschlägen in den meisten rheinischen Städten eingetretene Entwicklung zur fortschreitenden Bürokratisierung der Verwaltung unter einheitlicher Leitung braucht nicht überall die Persönlichkeit des Bürgermeisters hervorzuheben, die tatsächliche Veränderung kann sich noch mehr unter der Decke vollziehen, sodaß äußerlich alles bleibt, wie es schon im Mittelalter war, während in Wirklichkeit sich doch ein grundsätzlicher Wandel vollzieht. Dieser innere Strukturwandel unter einer mehr oder weniger erstarrten aber schon brüchigen Oberfläche ist auch sonst im Rheinland charakteristisch"[64]). Also auch bei der monokratischen Spitze der Gemeinde handelt es sich um eine bodenständig rheinische Einrichtung, und es ist nicht so, wie Hashagen meint[65]), daß die Rheinländer „für die diktatorische Gestaltung des Maireamtes" Sympathie gewonnen hätten.

3. Rechtsnatur der Gemeinde.

Endlich sei in diesem Zusammenhang noch ein Blick auf die Rechtsnatur der rheinischen Gemeinde in der vorfranzösischen Zeit im Vergleich zur französischen Gemeinde geworfen, und man wird auch gerade hieran sehen, wie wenig verlockend für die Rheinländer das französische Gemeinderecht sein mußte. In Frankreich wurden die kümmerlichen Reste der noch verbliebenen Selbstverwaltung im Verlauf der Revolution durch das Directoire vernichtet[66]). Im Rheinland dagegen hat sich die Selbstverwaltung seit dem frühesten Mittelalter stark und lebensfähig erhalten. Schon für die fränkische Zeit nehmen Steinbach[67]) und Becker das Bestehen von Selbstverwaltungsverbänden an: „Die Dorfinsassen erfüllen für ihren Dorfbezirk einen Teil der Aufgaben unter eigener Verantwortung, die für das gesamte Volksgebiet vom Staate wahrgenommen werden". Daß diese Selbstverwaltung auch nicht in einer „völligen Entrechtung und Unterwerfung" im Zeitalter des Absolutismus geendet hat, beweisen Steinbach[68]) und Becker mit aller Klarheit. Seit den ältesten Zeiten ist die Stellung der Gemeinde öffentlichrechtlicher Natur, während die französische zu einer privilegierten Korporation des Privatrechts herabgedrückt wird. Nie ist aber auch von einer Autonomie wie in großen Teilen des mittelalterlichen Frankreich[69]) die Rede, sondern die Gemeinde ist stets durch Aufgabenzuweisung und Einwirkung vom Staat her in diesen eingebaut. Die Unterscheidung von Selbstverwaltungs- und Auftragsangelegenheiten ist nicht erst durch die französische Revolution oder den Freiherrn vom Stein in das Gemeindeleben eingegangen, sondern ist so alt wie der ewige Dualismus

64) Steinbach-Becker, a.a.O., S. 182.

65) Hashagen, in: Die Rheinprovinz 1815—1915, S. 8.

66) Merk, W.: Grundlagen des französischen Verwaltungsrechts. Deutsche Verwaltung 1935, S. 112 ff.

67) Steinbach-Becker, a.a.O., S. 37/38.

68) Steinbach-Becker, a.a.O., S. 71 ff.

69) Vgl. besonders die Rechtsstellung der villes de consulat im Süden. Chénon, a.a.O., S. 644.

von Volk und Regierung[70]). „Das Gemeinderecht stellt einen räumlich und inhaltlich begrenzten Ausschnitt aus dem staatlichen Hoheitsrecht dar."[70a]) Dagegen versucht man in der französischen Revolution mit Hilfe der Theorie vom pouvoir municipal das Gemeinderecht als vierte Gewalt im Staate zu konstituieren. Endlich ist der Wirkungskreis der mittelalterlichen deutschen Gemeinde allumfassend (total), während das französische Gemeinderecht stets nur einzelne durch das Gesetz ausdrücklich aufgezählte Gebiete der Gemeinde als Wirkungskreis überläßt. Diese grundlegenden Unterschiede des Wesens der Selbstverwaltung lassen mit aller Klarheit erkennen, wie wenig das rheinische Gemeindeverfassungsrecht mit dem französischen gemein hat, selbst da, wo die äußerliche Gleichheit oder Ähnlichkeit der Organisation darauf schließen ließe. Diese Erkenntnis hat aber in der Wissenschaft erst neuerdings Eingang gefunden, der des 19. und auch des beginnenden 20. Jahrhunderts war sie fremd.

III. Stellungnahme der Wissenschaft.

1. Die allgemeine Staats- und Verwaltungsrechtswissenschaft.

Es gehört bis in die jüngste Zeit hinein zu den selbstverständlichen Lehren der deutschen Wissenschaft, daß das rheinische Gemeindeverfassungsrecht aus dem Französischen übernommen worden ist. Die typisch liberale Auffassung geht sogar soweit, zu behaupten, daß die ganze Selbstverwaltung französischen oder englischen Ursprungs sei. Allenfalls bequemt man sich noch dazu, einzugestehen, daß es zwar im Mittelalter auch in Deutschland schon einmal Selbstverwaltung gegeben habe, daß diese aber im Zeitalter des Absolutismus völlig vernichtet sei, und daß die Wurzeln der „modernen" Selbstverwaltung eben im französischen Recht zu suchen seien. Am schärfsten findet der „französische" Ursprung des rheinischen Gemeinderechts bei Treitschke[71]) seine Geißelung. „Mit ihr" (der rheinischen Gemeindeordnung), heißt es da, „errangen der rheinische Sondergeist und der napoleonische Verwaltungsdespotismus, der hierzulande Freiheit hieß, einen vollständigen Sieg über die deutschrechtlichen Grundsätze der Krone. In den Städten und den ländlichen Bürgermeistereien schaltete, fast so unbeschränkt wie einst der maire, der von der Regierung ernannte Bürgermeister; der aus den Meistbeerbten gebildete Gemeinderat besaß wenig mehr als die kümmerlichen Befugnisse eines französischen conceil, da die Regierung jeden seiner Beschlüsse als ungesetzlich oder schädlich aufheben konnte. Das rheinische Gemeindewesen war weit unfreier sogar als die altväterliche gutsherrliche Selbstverwaltung. Der Mehrzahl der Rheinländer gereichte es zu hoher Genugtuung, daß der Prüß ihrem hartnäckigen Liberalismus endlich doch soviel nachgegeben hatte". Viel weiter geht jedoch Hatschek, der den Neuaufbau der Selbst-

70) Steinbach-Becker, a.a.O., S. 64.

70a) Steinbach-Becker, a.a.O., S. 70.

71) Treitschke: Deutsche Geschichte im 19. Jh., V. Teil. S. 263/64.

verwaltung im 19. Jahrhundert überhaupt auf französische Wurzeln zurückführt. Hiernach hat „der eigene Wirkungskreis der Gemeinde und daher auch der Provinz seine Wurzel in der französisch-belgischen Lehre vom pouvoir municipal et provincial als vierter Gewalt neben den drei anderen Gewalten (Legislative, Exekutive, richterliche Gewalt)"[72]). „Gestützt auf Vorläufer (Marquis d'Argenson u.a.), hat die französische Constituante von 1789 die Lehre vom pouvoir municipal, dem Vorläufer des eigenen Wirkungskreises der Gemeinde, entwikkelt"[73]). „Der moderne Selbstverwaltungsbegriff hat mehrere historische Wurzeln, unter denen besonders zwei von Bedeutung sind: eine französische und eine englische. Die französische Wurzel ist die Lehre vom pouvoir municipal... Die englische Wurzel der modernen Selbstverwaltung — Gneists Lehre vom englischen selfgovernment — will die Abkehr Deutschlands von dem französischen Vorbild durch Hinweis auf das englische selfgovernment herbeiführen"[74]). Die völlige Vernichtung der Selbstverwaltung im Zeitalter des Absolutismus steht auch für Stier-Somlo fest, denn „auch beim Belassen der Ratsverfassung waren doch die Städte lediglich zu staatlichen Verwaltungsbezirken herabgedrückt, ohne eigenes Leben und Selbständigkeit"[75]). Noch viel stärker stellt Preuß die „völlige Unterwerfung und Entkräftung", mit der „der Sieg des monarchischen Souveränitätsprinzips in Gestalt des Landesfürstentums in vernichtender Schärfe gerade das Städtewesen traf"[76]), fest. Nach einer weit verbreiteten Ansicht beruht die Bildung der rheinischen Samtgemeinde lediglich auf französischem Recht. Zu ihrer Entstehung soll es dadurch gekommen sein, daß es im Rheinland während der französischen Fremdherrschaft an französisch sprechenden Maires gefehlt habe, und daß man daher mehrere Dorfschaften zu einer Gemeinde verbunden habe. So schreibt Bornhak[76a]): „Die Samtgemeinden haben ihren Ursprung im französischen Recht, obgleich dieses selbst sie gar nicht kennt. In den deutschen Grenzdepartements hatte man nämlich durchgängig mehrere Dorfschaften zu einer Gemeinde verbunden, schon weil man nicht genügend französisch sprechende Maires hatte."

Daß diese Auffassung mit den geschichtlichen Grundlagen in Widerspruch steht, wurde bereits oben gezeigt. Auch Brauweiler[76b]) spricht davon, daß der Absolutismus „die auch in Deutschland ursprünglich in weitem Umfang vorhandene Selbstverwaltung völlig vernichtet hatte" und daß „seit dem 17. Jahrhundert der Territorialstaat die Selbständigkeit der ländlichen Gemeinde bewußt zu erschüttern suchte". Ebenso

---

[72]) Hatschek: Deutsches und preußisches Staatsrecht. 2. Aufl. I. Bd. S. 150.
[73]) ebd. S. 151.
[74]) Hatschek: Lehrbuch des deutschen und preußischen Verwaltungsrechts. 8. Aufl. S. 67.
[75]) Stier-Somlo: Handbuch des kommunalen Verfassungsrechts in Preußen. 2. Aufl. S. 7.
[76]) Preuß, H.: Die Entwicklung des deutschen Städtewesens I, S. 127.
[76a]) Bornhak: Grundriß des Verwaltungsrechts. S. 71.
[76b]) Brauweiler, R.: Art. 127: Selbstverwaltung, in: Die Grundrechte und Grundpflichten der Reichsverfassung. II. Bd., S. 195.

sieht Fuchs in der deutschen Selbstverwaltung des 19. Jahrhunderts lediglich eine „starke Anlehnung" an das englische Self-Government, aber keine Anlehnung an den mittelalterlich-deutschen Gedanken, sondern eine vollständig neue Entwicklung[77]). Obwohl sich diese Äußerungen nicht direkt mit dem Rheinland beschäftigen, waren sie doch heranzuziehen, denn aus der Feststellung der absoluten Vernichtung der Selbstverwaltung in Deutschland wird als logischer Schluß gefolgert, daß dann eben der Selbstverwaltungsgedanke des 19. Jahrhunderts fremdem, also französischem und englischem Recht, entlehnt sei[78]). Man könnte vielleicht annehmen, daß die Stellungnahme der Verfasser, die sich ausschließlich mit den rheinischen Zuständen in ihren Büchern beschäftigen, eine andere wäre. Doch auch diese stehen fast ausnahmslos auf dem gleichen Standpunkt.

2. Die rheinischen Wissenschaftler.

So glaubt Feig[79]), daß die französische Gemeindeverfassung einen „suggestiven Einfluß" auf die Rheinländer gehabt hätte, die im Anfang des 19. Jahrhunderts „etwas unkritisch an allem hingen, was die französische Verwaltungsorganisation gebracht hatte". Zum Schluß meint er aber doch, daß die „zwar von Frankreich übernommene, in einem Jahrhundert aber festgewurzelte Bürgermeisterei-Verfassung" für die Rheinlande recht zweckmäßig sei. Norf stellt ganz einfach fest, „die rheinische Bürgermeisterei-Verfassung geht auf das französische Gemeindeverfassungsrecht zurück"[80]). Wilbrand[81]) meint sogar, daß die Ablehnung der preußischen Vorschläge zu einer Gemeindeordnung von den Rheinländern „aus der blinden Opposition gegen das protestantische Berlin heraus" erfolgt sei, denn bei der „damaligen liberalen Stimmung der Rheinländer hätte eine kommunale Selbstverwaltung im Sinne der Steinschen Städteordnung doch ihre Zustimmung finden müssen. Allein infolge mancher schlechter Erfahrungen mit den altpreußischen Beamten scheinen damals die Rheinländer in eine blinde Opposition gegenüber der Regierung in Berlin gefallen zu sein". Ich glaube, daß ich auf die Stellungnahme der „altpreußischen Beamten" genügend hingewiesen habe. Dagegen sieht Hashagen[82]) den „einen Grund für die rheinische Sympathie" in der „diktatorischen Gestaltung des Maireamtes, in deren Rahmen sich Initiative und Schlagfertigkeit gut entwickeln können". Auch der Oberbürgermeister Marx[83]) war von dem französischen Ursprung des rheinischen Gemeindever-

[77]) Fuchs, K.: Germanische und englische Selbstverwaltung, S. 18.

[78]) Über die Lehre von dem angeblichen Bruch in der Rechtsgeschichte der Gemeinden im Zeitalter des Absolutismus vgl. Näheres bei Steinbach-Becker, a.a.O., S. 73 ff. Dort auch weiteres Schrifttum.

[79]) Feig, J.: Zum 50jährigen Jubiläum der rheinischen Städteordnung. Preuß. Verw.-Bl. 1906, S. 659 ff.

[80]) Norf, A.: Die Entstehung und Entwicklung der rheinischen Bürgermeistereiverfassung, S. 7.

[81]) Wilbrand, a.a.O., S. 20.

[82]) Hashagen, a.a.O., S. 8.

[83]) Oberbürgermeister Marx auf einer Stadtverordnetenversammlung in Düsseldorf 1906, zit. bei Feig., S. 661.

fassungsrechts überzeugt. „In der Tat nach französischem Muster und zur Zeit der französischen Herrschaft ist dieser Teil unseres Hauses gegründet worden". Ganz im Fahrwasser Hatscheks treibt Käß[84]), wenn er davon spricht, daß „die neuen Ideen, die in allen durch ein auf die Spitze getriebenes absolutistisches System heruntergewirtschafteten Ländern mehr oder weniger keimten", zuerst in Frankreich verwirklicht wurden, oder wenn er einfach behauptet, daß die Idee der Selbstverwaltung französischen Ursprungs sei und auf die Lehre vom pouvoir municipal zurückgehe. Daß man bei genauerer Beschäftigung mit den Dingen doch zu einem gerechteren Urteil kommt, beweist die schon öfters erwähnte Darstellung von Weber, der zu folgendem Ergebnis kommt[85]): „Es wird heute wohl kaum mehr nötig sein zu betonen, daß den Rheinländern nichts ferner gelegen hat, als durch diese Stellungnahme irgendwie freundlichen Gefühlen oder gar einer Anhänglichkeit für das Ursprungsland dieser Einrichtungen Ausdruck zu geben, sondern daß sie sich hierbei nur von ihrer tiefinnersten Überzeugung von der Vorzüglichkeit und Nützlichkeit der Einrichtungen an sich und der Überlegenheit gegenüber dem, was ihnen dafür geboten werden sollte, leiten ließen". An anderer Stelle[86]) sagt er: „Keinesfalls liegt darin (in der Ablehnung der Städteordnung) eine Geringschätzung oder Verachtung dieses Gesetzes, im Gegenteil wissen die Rheinländer dessen Vorteile sehr wohl zu schätzen, wenn sie auch die Einfachheit und leichtere Beweglichkeit der Bürgermeistereiverwaltung, der Schwerfälligkeit und Kostspieligkeit des Magistratskollegiums vorziehen zu müssen glaubten. Ganz abwegig und irrig wäre es aber, in diesem Widerstand irgendwelche Hinneigung an den französischen Nachbarstaat oder Anhänglichkeit an dessen Einrichtungen sehen zu wollen. Hierfür ist in keiner Äußerung der geringste Anhaltspunkt gegeben. Vielmehr haben die Stände jede Gelegenheit benutzt, um diesen Gedanken möglichst weit von sich zu weisen und den König ihrer Ergebenheit zu versichern". Aber selbst in diesem Urteil vermissen wir einen Hinweis auf die Bodenständigkeit der Einrichtungen im Rheinland.

3. Der Umbruch im rechtswissenschaftlichen Denken.

Erst neuere Untersuchungen auf geschichtlicher Grundlage haben zu einem wesentlich anderen Ergebnis geführt. Durch die Arbeiten von Steinbach[87]) und Becker[88]) und eine Reihe anderer Arbeiten des Bon-

[84]) Käß, L.: Die Organisation der allgemeinen Staatsverwaltung auf dem linken Rheinufer durch die Franzosen während der Besetzung 1792 bis zum Frieden von Lunéville (1801) S. 198.

[85]) Weber, a.a.O., S. 67.

[86]) Weber, a.a.O., S. 189.

[87]) Steinbach-Becker: Geschichtliche Grundlagen.

[88]) Vgl. die im Rheinischen Archiv veröffentlichten Arbeiten Nr. 14. Bekker: Rheingau, a.a.O., 1930. Nr. 18: Barleben: Die Entwicklung der städtischen Selbstverwaltung im Herzogtum Cleve während der Reform Friedrich Wilhelms I. Nr. 20: Steinbach-Becker: Grundlagen, a.a.O., 1932. Becker: Die Gemeindeverfassung in Nassau seit Ausgang des 18. Jhs. 1932. Nr. 26: Becker: Studien, a.a.O., 1934. Haas: Zechen, a.a.O., 1931. Kielmeyer: Dorfbefreiung,

ner Kreises, auf die bereits in der Einführung hingewiesen wurde, ist etwa seit dem Jahre 1930 ein Umbruch im wissenschaftlichen Denken zu beobachten. Steinbach und Becker weisen in ihren „Geschichtlichen Grundlagen" zunächst mit aller Schärfe die Theorie von dem angeblichen Bruch der Selbstverwaltung im Zeitalter des Absolutismus zurück. Auf Grund ihrer eingehenden geschichtlichen Studien stellen sie fest, daß der Zusammenhang in der Entwicklung der Selbstverwaltung in Westdeutschland im 17. und 18. Jahrhundert immer gewahrt worden ist[89]). Für das Herzogtum Cleve beweist Ilse Barleben[90]), daß durch die Reformen Friedrich Wilhelms I. die Selbstverwaltung keineswegs vernichtet worden ist, sondern dem Inhalt nach und auch in der Form erhalten wurde. Ebenso kann in Jülich-Berg von einer Vernichtung der Selbstverwaltung keine Rede sein[91]). Für Kurköln beweist Nießen[92]), daß im letzten Drittel des 18. Jahrhunderts sogar eine erhebliche Rückbildung zu Gunsten der städtischen Selbstverwaltung einsetzte. Auch in den Städten an der Saar ist nach den Untersuchungen von E. Ennen[93]) keineswegs eine Vernichtung, sondern lediglich ein Zurückweisen der Selbstverwaltung in ihre natürlichen Schranken erfolgt. Über die Zustände im Rheingau gibt Becker[94]) ein genaues Bild. Durch diese und andere gründliche Einzeluntersuchungen ist die Irrlehre von der Vernichtung der Selbstverwaltung widerlegt. Nachdem nun die Erhaltung und Fortentwicklung der Selbstverwaltung in Deutschland erwiesen ist, gilt es, die Frage nach der Übernahme fremden Rechts nachzuprüfen. Es handelt sich darum, festzustellen wieweit das französische Recht auf die rheinische Gemeindeverfassung eingewirkt hat. Eine aufschlußreiche Parallele zum Rheinland bietet die Untersuchung von Becker[95]) über die Gemeindeverfassung in Nassau. Auch hier ist stets behauptet worden, die nassauische Gemeindeverfassung beruhe auf französischem Recht. Becker stellt aber fest: „die französische Munizipalverfassung hat sich in Nassau nicht durchsetzen können, sondern mußte bei Beendigung der Okkupation dem alten System in der Gemeindeverfassung weichen"[96]). Nur auf dieser neuen geschichtlichen und rechtsvergleichenden Linie kann auch eine Untersuchung über die rheinischen Zustände von Erfolg sein und die Stellungnahme der Wissenschaft in ihrer Gesamtheit beeinflussen.

1933. Meyer zum Gottesberge: Die geschichtlichen Grundlagen der westfälischen LGO. vom Jahre 1841. Bonn 1934. Haas: Die kurtrierische Landgemeinde 1932.

[89]) Steinbach-Becker, a.a.O., S. 73.

[90]) Barleben, Ilse, a.a.O.

[91]) Steinbach-Becker, S. 84 ff.

[92]) Nießen, J.: Landesherr und bürgerliche Selbstverwaltung in Bonn von 1244—1794.

[93]) Ennen, Edith: Die Organisation der Selbstverwaltung in den Saarstädten vom ausgehenden Mittelalter bis zur französischen Revolution. 1933.

[94]) Becker: Rheingau, a.a.O.

[95]) Becker: Nassau, a.a.O.

[96]) Becker: Nassau, a.a.O., S. 28.

Zweiter Abschnitt.

Die französische Gemeindeverfassung im Zeitalter der französischen Revolution.

I. Die französische Revolution als Grundlage der französischen Gemeindeverfassung.

1. Beginnende Vernichtung der Selbstverwaltung gegen Ende des anciem régime.

Die französische Revolution hat die Grundlage für die heutige französische Gemeindeverfassung geschaffen[97]). Aber obwohl sie die ganze mittelalterliche Entwicklung der Gemeinden mit einem Schlage abriß und neue Gedanken und Organisationsformen brachte, ist sie in mancher Hinsicht geradezu der Vollender des ancien régime geworden. Im frühen Mittelalter standen die Städte in Frankreich in der höchsten Blüte, gestützt in ihrer Macht vom König, der sie als Bundesgenossen im Kampfe gegen die Feudalherrn benötigte. Im allgemeinen kann man drei Arten von Gemeinden unterscheiden: die villes de simple franchise im Inneren Frankreichs, die villes de commune im Norden und die villes de consulat im Süden[97a]). Während die villes de simple franchise zwar die Rechtsstellung von politischen Gemeinden erhalten, aber von Anfang an der Staatsaufsicht unterstehen, erreichen die villes de commune im Norden eine weitgehende Unabhängigkeit vom Staat. Die villes de consulat im Süden, die einen mehr aristokratischen Zug in ihrer Verfassung tragen, sind ebenfalls fast vollständig frei gegenüber den Landesherren und werden zu kleinen Republiken[98]). Daneben gibt es noch Dörfer und Kirchspielsgemeinden von untergeordneter Bedeutung. Die französische Kommunalbewegung breitete sich flächenhaft aus, ohne sich aber weiter fortzuentwickeln, während sich die Entwicklung auf westdeutschem Rechtsgebiet stufenförmig herausbildete, sodaß hier der Unterschied von Dorf und Stadt durch die mannigfachsten Abstufungen und Übergänge verwischt wurde[99]).

Bereits seit dem 13. Jahrhundert ist in Frankreich der Höhepunkt der städtischen Macht überschritten. Den Städten wird ein Recht nach dem andern genommen, und der noch verbleibende kümmerliche Rest durch ein starkes Aufsichtsrecht (tutelle administrative) des Staates bedeutungslos gemacht. Der Sinn der Vernichtung der kommunalen Selbstverwaltung liegt in dem Streben nach einem zentralistisch aufgebauten Einheitsstaat begründet. Mit dieser beginnenden Zentralisation und der Vernichtung der kommunalen Selbstverwaltung geht aber gleichzeitig eine starke Angleichung der Gemeindeverfassungen vor sich. Es entsteht, wie

[97]) Zu der Frage, inwieweit man überhaupt von „Ideen der französischen Revolution" reden kann, vgl. Merk, W.: Vom Werden und Wesen des deutschen Rechts. S. 26, Note 1.

[97a]) Vgl. Becker: Studien, a.a.O., S. 49 ff.

[98]) Vgl. Chénon, a.a.O., S. 644.

[99]) Becker: Studien, S. 54.

Chénon[100]) sagt, „un régime municipal qui assurément était encore loin d'être uniforme, mais où les différences étaient beaucoup moins tranchées qu'auparavent".

2. Letzte Reformversuche zur Rettung der französischen Selbstverwaltung.

Kurz vor Ausbruch der Revolution versuchte man noch einmal durch groß angelegte Reformpläne die verlorengegangene Selbstverwaltung zu retten. Ein Reformplan Turgots konnte jedoch nicht mehr zur Durchführung kommen, da auch hier die Revolution die Entwicklung an sich riß. Dieser Munizipalitätenentwurf wurde von Turgots Freund und Mitarbeiter Dupont de Nemours verfaßt und beruhte auf den Gedankengängen des Marquis d'Argenson, der schon im Jahre 1737 in seiner Schrift „Considérations sur le gouvernement de la France" den Gedanken einer Selbstverwaltung durch eigene Organe sowohl für die ländlichen Gemeinden wie auch die Städte niedergelegt hatte[101]).

Im Jahre 1787 wurde unter Calonne von der Notabelnversammlung noch eine Reform durchgeführt, die aber die Turgotschen Gedanken schon stark verwässert brachte. Es wurden Korporationen der Gemeinden und Provinzen geschaffen. Während in den Städten die alten Verfassungen blieben, wurden für die Landgemeinden neue Munizipalitäten errichtet. Die Assemblée municipale, die es jetzt in allen Gemeinden gab, setzte sich in den Landgemeinden aus dem örtlichen seigneur, der den Vorsitz führte, dem syndic, der von der Assemblée municipale gewählt wurde, und dem Pfarrer zusammen, ferner aus einer Anzahl gewählter Mitglieder[102]). Die Reformversuche zur Rettung der Selbstverwaltung waren gescheitert. Hier zeigte sich bereits der grundlegende Unterschied zur deutschen Entwicklung: in Frankreich Vernichtung der Selbstverwaltung und absolute Abhängigkeit der Gemeinden durch die tutelle administrative, in Deutschland Reformation der Selbstverwaltung unter dem Absolutismus und organische Eingliederung in den Staat.

II. Die Gemeindeverfassung der französischen Revolution.

1. Munizipalverfassung der Constituante.

„Die französische Revolution beseitigte nicht nur die zentralisierenden Bezirksbeamtungen der königlichen Intendanten, sondern zerschlug auch aus Haß gegen die geschichtlich gewordenen und gewachsenen Verbände die nicht unbeträchtlichen Reste provinzialer und aristokratischer Selbstverwaltung, die Zünfte und öffentlichrechtlichen Körperschaften und das Eigen- und Sonderleben der Landschaften, die

[100]) Chénon, a.a.O., S. 857.

[101]) Vgl. hierzu Wahl: Vorgeschichte der französischen Revolution, S. 248 ff. Ders.: Zur Geschichte von Turgots Munizipalitätenentwurf. Annalen des Deutschen Reichs. 1903.

[102]) Vgl. Becker: Studien, a.a.O., S. 87. — Wahl: Vorgeschichte, Bd. II, S. 43 ff. — Knothe: Die Gemeindegesetzgebung der französischen Revolution, S. 12.

sich durch das Zeitalter des unumschränkten Königtums gerettet hatten, um einen strengen naturrechtlichen, vernunftmäßigen Staatsaufbau aufzuführen"[103]). Besser kann die Gestaltung der Gemeindeverfassung im Zeitalter der französischen Revolution nicht gekennzeichnet werden. Zunächst wird eine vollständig einheitliche Gemeindeverfassung für alle Gemeinden eingerichtet. Jeglicher Unterschied zwischen ville, bourg, paroisse oder communauté verschwindet, alle alten Gemeindeverwaltungen, die unter den verschiedensten Namen wie hôtels de ville, mairies, échevinats oder consulats bestanden, wurden beseitigt[104]). Jede Gemeinde, ob Stadt- oder Landgemeinde, erhält eine municipalité[105]). Was die Aufgaben der Gemeinde anbetrifft, so wird scharf unterschieden zwischen der délibération und der exécution. Entsprechend dieser Zweiteilung zerfällt der corps municipal der Gemeinde in den conseil municipal als Organ der délibération und in das bureau als Organ der exécution. Daneben gibt es noch den conseil général als Organ der délibération in besonders wichtigen Angelegenheiten. Der conseil municipal wird von den aktiven Gemeindebürgern (citoyens actifs) auf zwei Jahre gewählt und jedes Jahr zur Hälfte erneuert. Die Zahl der Mitglieder schwankt, je nach der Größe der Gemeinde, zwischen 3 und 21. Die Mitglieder des bureau werden vom conseil municipal aus dessen Mitte heraus gewählt und dürfen nicht mehr als ein Drittel der Mitglieder des gesamten corps municipal betragen. An der Spitze des kollegialisch aufgebauten bureau steht als primus inter pares der maire. Der conseil général setzt sich aus dem corps municipal und den notables zusammen, deren Zahl wieder doppelt so groß sein muß wie die Mitgliederzahl des corps municipal.

Die Aufgaben der Gemeinde zerfallen in die fonctions propres au pouvoir municipal und in die fonctions propres à l'administration générale de l'Etat et deleguées par elle aux municipalités[106]). Die fonctions propres (eigene Angelegenheiten) geben der Gemeinde aber keinen allumfassenden (totalen) Wirkungskreis, sondern sind einzeln im Gesetz aufgezählt, und nur innerhalb dieses engen Wirkungskreises darf sich die Gemeinde bewegen. Die wichtigsten dieser in Art. 50 des Gesetzes vom 14.12.1789 aufgezählten Aufgaben sind die Verwaltung der Gemeindegüter und Einnahmen, die Leitung und Ausführung der öffentlichen Arbeiten, die Verwaltung der Gemeindeanstalten und die Sorge für eine gute Polizei (Reinlichkeit, Gesundheit, Sicherheit, Ruhe). Die wichtigsten fonctions deleguées (Auftragsangelegenheiten)[107]) sind die Erhebung und Verteilung der direkten Steuern unter die Gemeindebürger, ferner die unmittelbare Verwaltung und Beaufsichtigung über die Gemeindearbeiten und das Gemeindevermögen.

Die Stellung des maire ist dadurch gekennzeichnet, daß er sowohl

[103]) Merk: Grundlagen, S. 112 ff.
[104]) Gesetz vom 14.12.1789, Art. 1.
[105]) Gesetz vom 22.12.1789, Art. 7 und Instruktion zum Gesetz vom 14.12.1789. Vgl. die Darstellung bei Becker: Studien, S. 145 ff.
[106]) Gesetz vom 14.12.1789, Art. 49.
[107]) art. 51, Gesetz vom 14.12.1789.

an der délibération wie an der exécution teilnimmt. Die délibération erfolgt durch einmalige gemeinsame Beschlußfassung vom conseil municipal und bureau. Hierbei führt der maire den Vorsitz und nimmt an der Beratung und Beschlußfassung teil. Er hat einfaches Stimmrecht und im Falle der Stimmengleichheit die ausschlaggebende Stimme. Ebenso führt der maire im conseil général, der nur zur Beschlußfassung wichtiger Angelegenheiten (Grundstückserwerb und -Veräußerung, außerordentliche Auflagen, Anleihen, Prozeßführung) zuständig ist, den Vorsitz mit Stimmrecht und Stichentscheid. Auch hier besteht das Einkörperschaftsprinzip: einmalige gemeinsame Beschlußfassung von corps municipal und notables. Die wichtigste Aufgabe des maire ist seine Mitwirkung bei der Exekutive. Er führt den Vorsitz im bureau. Das bureau ist kollegialisch organisiert, es faßt seine Entschließungen nach dem Mehrheitsprinzip, sodaß es leicht möglich ist, daß der maire überstimmt wird, und auch gegen seinen Willen Beschlüsse zur Ausführung gelangen.

Als wichtigste Punkte dieser ersten Gemeindeverfassung der französischen Revolution wollen wir also im Auge behalten: absolute Gleichheit der Verfassung für alle Gemeinden, Wahl aller Gemeindebeamten einschließlich des maire, scharfe Trennung von délibération und exécution und die Stellung des maire bei der exécution als primus inter pares im Kollegium des bureau.

2. Die Kantonalverfassung von 1795.

Besonders schlecht fanden sich die Zwerggemeinden und die Großstädte mit der neuen Verfassung zurecht. Daher wurden durch das „décret concernant le mode de partage des biens communaux" vom 10. Juni 1793 (sect. I art. 2) Gemeinden geschaffen, die aus verschiedenen Sektionen mit eigenem Kommunalvermögen bestehen konnten. Der Convent schuf dann aus den Gemeinden unter 5000 Einwohnern eine municipalité de canton[108]) und zerteilte die Gemeinden über 100 000 Einwohner in mehrere administrations municipales. Bei den zu einer municipalité de canton zusammengeschlossenen Gemeinden steht an der Spitze der Einzelgemeinde ein von dieser gewählter agent municipal und ein adjoint. Die agents municipaux dieser Einzelgemeinden treten am Hauptort des Kantons zur municipalité de canton zusammen, an deren Spitze der président de l'administration municipale de canton steht. Der président ist Ehrenvorsitzender und wird auf zwei Jahre gewählt

Während der sachliche Umfang der Gemeindeaufgaben etwa der gleiche geblieben ist, erfolgt jedoch eine absolute Unterordnung der Gemeinden unter die tutelle der Staatsbehörden. Dadurch wird der Unterschied zwischen den fonctions propres und den fonctions deleguées bedeutungslos, da sich die Gemeinde sowohl bei der Ausübung der eigenen wie der aufgetragenen Angelegenheiten in der gleichen Abhängigkeit vom Staate befindet.

---

[108]) Constitution vom 22.8.1795, art. 174.

Die Staatsbehörden können alle Akte der administration municipale annullieren oder suspendieren. Zur besonderen Überwachung der Gemeinden wird ein commissaire vom directoire exécutif ernannt, der an allen Beratungen teilnimmt und stets gehört werden muß. Die napoleonische Zentralisation kündigt sich bereits an und stempelt die Gemeinde zum staatlichen Verwaltungsbezirk.

3. Die napoleonische Verwaltungshierarchie.

Diese Zentralisation hat Napoleon durch das Gesetz vom 28. Pluviôse VIII[109]) zum Staatsprinzip erhoben. Zunächst wird die municipalité de canton abgeschafft und jede noch so kleine Gemeinde erhält wieder ihre eigene Verfassung. Jede Gemeinde erhält einen conseil municipal, einen maire und einen oder mehrere adjoints. Diese sämtlichen Gemeindevertreter werden ernannt, und zwar von den staatlichen Behörden. Während die délibération beim conseil bleibt, ist der maire jetzt allein mit der exécution betraut, getreu dem Satz Napoleons: „Délibérer peut être le fait de plusieurs, exécuter doit être le fait d'un seul".

Der conseil ist zur Bedeutungslosigkeit herabgesunken. Seine wenigen Befugnisse, die im einzelnen aufgezählt sind, haben lediglich den Charakter von Vorschlägen, er ist zum Auskunfts- und Beratungsorgan geworden. Die adjoints sind lediglich Gehilfen des maire. Dem conseil und den adjoints gegenüber ist der maire ein premier consul im kleinen geworden, den staatlichen Behörden gegenüber ist er jedoch lediglich Untergebener. Sie ernennen ihn, setzen ihn ab, oder suspendieren ihn, sie können ferner jede seiner Handlungen annullieren oder suspendieren und ihm Dienstbefehle erteilen. Seine Befugnisse sind zwar noch zum Teil im Gesetz aufgezählt, diese Aufzählung hat aber keine Bedeutung mehr, weil der Unterschied zwischen eigenen und Staatsaufgaben bedeutungslos geworden ist. Der maire ist Staatsbeamter geworden, die Gemeinde lediglich staatlicher Verwaltungsbezirk.

Das Pluviôse-Gesetz Napoleons vollendete also eine Entwicklung, die sich im ancien régime durch die beginnende Vernichtung der kommunalen Selbstverwaltung bereits angebahnt hatte, und die am Ende der Revolution aus der Gemeinde einen staatlichen Verwaltungsbezirk, aus dem maire einen Staatsbeamten machte. Treffend charakterisiert Merk[110]) den napoleonischen Staatsaufbau, wenn er sagt: „Der Staat erscheint als ein rein zweckhaft konstruiertes mit mechanischer Genauigkeit arbeitendes Triebwerk, das durch einen Druck auf den Knopf vom Staatsoberhaupt in Gang gesetzt und erhalten wird".

Im Zeitalter der französischen Revolution versuchte man mit Hilfe der Theorie vom pouvoir municipal der Gemeinde einen, allerdings

[109]) Mit dem 22.9.1792 beginnt die republikanische Zeitrechnung. Der 22.9. ist der erste Tag des Jahres, die neuen Monate sind: Vendémiaire, Brumaire, Frimaire, (Herbstmonate), Nivôse, Pluviôse, Ventôse (Wintermonate), Germinal, Floréal, Prairial (Frühlingsmonate), Messidor, Thermidor, Fructidor (Sommermonate). Der Monat ist eingeteilt in drei Wochen zu je 10 Tagen (Décades).

[110]) Merk, a.a.O., S. 112.

bescheidenen, Wirkungskreis zur Erfüllung eigener privater Angelegenheiten zu sichern. Der Abgeordnete Thouret, der diese Theorie in der Nationalversammlung vertrat, konnte aber mit seinen Ideen nicht durchdringen. Trotzdem hat diese Theorie vom pouvoir municipal als Grundrecht im Staat auf viele europäische Gemeindeverfassungen einen nachhaltigen Einfluß ausgeübt[111]). Der französischen Gemeinde gelang es aber nicht, aus der privaten Sphäre in die öffentlichrechtliche zu gelangen, wie es bereits das Ziel des Marquis d'Argenson oder Turgots gewesen war.

In dem Titel 3 der Verfassung von 1791 „Des pouvoirs publics" ist von dem pouvoir municipal keine Rede, auch in Kapitel IV über die innere Verwaltung, in dem das Departement und der Distrikt geregelt sind, wird die Gemeinde nicht erwähnt. Von ihr spricht nur der Titel II „De la division du royaume et de l'état des citoyens". Hiernach ist die Gemeinde eine Körperschaft des Privatrechts, ein Gebilde, das der Familie mehr entspricht als dem Staate. Diesen Charakter einer ursprünglich privatrechtlich juristischen Person hat die Gemeinde aber erst Ende des 19. Jahrhunderts allmählich ablegen können[112]). Es genießt aber selbst im „heutigen französischen Rechte die Gemeinde nicht einmal alle jene Vorrechte, die mit einer öffentlichrechtlichen Person niederen Rechts vereinbar und logisch gegeben wären"[113]).

Die Gemeinde blieb also, ganz im Gegensatz zur deutschen Entwicklung, eine Korporation des Privatrechts. Dem Staat gegenüber aber wurde die Gemeinde reiner staatlicher Verwaltungsbezirk im Gegensatz zur deutschen Rechtsentwicklung, wo die Gemeinde stets ihren eigenen Wirkungskreis gehabt hat, der lediglich da Halt zu machen hatte, wo es das Allgemeinwohl des Staats erforderte[114]).

---

[111]) art. 31 und 108 der belgischen Verfassung vom 7.2.1831 legen das Grundrecht auf Selbstverwaltung fest (pouvoir communal). Neben den drei allgemeinen Gewalten (pouvoirs généraux), nämlich pouvoir législatif, exécutif, und judiciaire gibt es noch zwei lokale Gewalten (pouvoirs locaux), nämlich den pouvoir provincial und den pouvoir communal. Diese beiden letzten Gewalten haben sowohl Züge der gesetzgebenden wie auch der ausführenden Gewalt in sich, sie sind aber keine Gewalten des Staates, sondern Gewalten im Staat. „Ni le pouvoir communal ni le pouvoir provincial sont des pouvoirs de l'Etat des démembrements de l'Etat mais des pouvoirs dans l'Etat" (Orban, zit. bei Collet: La Commune belge et la Commune française). Diese provinzialen und lokalen Gewalten haben den gleichen Ursprung wie die zentralen Gewalten, sie sind dem gleichen Souverän unterstellt, sie stehen vollkommen frei und selbständig neben den zentralen Gewalten, „sur un pied d'égalité de pouvoir à pouvoir", wie Orban (a.a.O., S. 9) sagt. In Deutschland findet die Lehre von der Selbstverwaltung als Grundrecht durch die naturrechtliche Schule Eingang, in der Gesetzgebung findet sie sich im preußischen Verfassungsgesetz vom 5.12.1848, Art. 104; österreichisches Verfassungsgesetz vom 4.3.1849, Art. 33; Frankfurter Reichsverfassung, Art. 11, § 148; dänische Verfassung von 1849, § 96. Vgl. auch Becker: Studien, a.a.O., S. 158, Anm. 13.

[112]) Steinkopff: Die Selbstverwaltung der französischen Gemeinden, S. 32.

[113]) Wittmayer, Eigenwirtschaft der Gemeinden. Studien zum französischen Gemeinderecht, 1910.

[114]) Hierüber demnächst ausführlich: E. Becker: Gemeindliche Selbstverwaltung. 1938.

Dritter Abschnitt.

Die rheinische Gemeindeordnung von 1845 und ihre Reformen im Vergleich zur Entwicklung des französischen Gemeindeverfassungsrechts.

I. Die Entwicklung der rheinischen Gemeindeverfassung.

1. Gemeindeverfassungsrecht bis zur Gemeindeordnung vom 23.7.1845.

Die französischen Kommunalverfassungen wurden durch die französische Gesetzgebung dem Rheinlande aufgepfropft[115]). Bereits 1794 begann die Besetzung der Rheinlande mit einigen westlichen Teilen von Aachen (Eupen, Malmedy) und Trier (Bitburg, Neuerburg). Diese Teile wurden 1795 mit den Grenzdepartements vereinigt und zunächst nach der zweiten französischen Gemeindeverfassung vom 21. fructidor III (27. Sept. 1795) verwaltet. Damit wurde im Rheinland auch die municipalité de canton eingeführt. Danach gibt es Gemeinden, die aus einer einzelnen Munizipalität bestehen, und Gemeinden, die aus mehreren Sektionen bestehen. Die Definition des Konvents für die Gemeinde ist folgende[116]): „Une commune est une société de citoyens unis par des relations locales, soit qu'elle forme une municipailité particulière, soit qu'elle fasse partie d'une autre municipalité de manière que si une municipalité est composée de plusieurs sections différentes et que chacune d'elles ait des biens communaux séparés, les habitants seuls de la section qui jouissait du bien communal auront droit au partage". Das Wesen der Sektion beruht also darin, daß sie keine selbständige Gemeinde ist, die in Bezug auf gemeinsame Interessen mit anderen selbständigen Gemeinden zu einer Gemeindeverbindung, einer Samtgemeinde, zusammengeschlossen ist, sondern daß sie nur Gemeindeteil ist, der allerdings ein gesondertes Vermögen besitzt[117]), über das die Gemeinde verfügt.

Als nach dem Frieden von Campoformio (1797) das ganze linksrheinische Gebiet in französischen Besitz genommen wurde, wurde es in vier Departements eingeteilt. Durch das arrêté vom 9. September 1800 wurden diese Departements rechtlich den anderen französischen Departements gleichgestellt und damit das dritte Gemeindeverfassungsgesetz vom 28. Pluviôse VIII (17. Februar 1800) mit geringfügigen Änderungen im ganzen linksrheinischen Gebiet eingeführt. Die Präfekten faßten jedoch ohne eigentliche gesetzliche Ermächtigung einfach mehrere Gemeinden zu einer mairie zusammen. Dieser tatsächliche Zustand erhielt gewissermaßen durch Art. 6 des arrêté vom 11. Messidor X (30.

---

[115]) Vgl. hierzu Käß, a.a.O.

[116]) Decret concernant le mode de partage des biens communaux du 10. juin 1793, sec. I art. 2.

[117]) Vgl. Becker: Studien, S. 195 ff.: Über die Sektionen im luxemburgischen Gemeindeverfassungsrecht.

Juni 1802)[118]) seine Sanktion, indem es darin hieß: „Quelque soit le nombre des communes réunis sous son administration". Damit war die alte Kantonalverfassung mit ihren Sektionen unter dem Namen der mairie praktisch wieder eingeführt. Wenn diese dürftige Rechtsgrundlage das einzige Bindeglied der Rheinländer an die spätere Bürgermeisterei gewesen wäre, dann wäre wohl heute von dieser Einrichtung nicht mehr viel übrig.

Durch die kriegerischen Ereignisse des Jahres 1813 wurde auch das Rheinland bald von der französischen Herrschaft befreit. Die Hauptaufgabe der provisorischen Verwaltung der Verbündeten bestand in der Mobilmachung aller Kräfte des befreiten Gebietes zur siegreichen Beendigung des Krieges. Es wurden daher in der Verwaltung nur die unbedingt notwendigen Änderungen vorgenommen. Für die Gemeinden ordnete der Generalgouverneur Sack an: „Die Kommunalverfassung wird vorerst in ihrer bisherigen Art erhalten"[119]). Auch in den Generalgouvernements Berg und Mittelrhein ließ der Generalgouverneur Justus Gruner die bestehende Kommunalverfassung unangetastet, jedoch wurde damals bereits der französische Titel maire durch den deutschen Bürgermeister ersetzt[120]), sowie eine Anzahl pflichtvergessener franzosenfreundlicher Bürgermeister ihres Amtes enthoben[121]). Zur Erleichterung der Verwaltung beabsichtigte Sack eine Vergrößerung der bestehenden Bürgermeistereibezirke, doch stieß er hierbei bereits auf solche Schwierigkeiten, daß er seine Pläne „bis auf weitere Bestimmung" zurückstellen und alles beim Bestehenden belassen mußte[122]). Gruner gab der Gemeindeverwaltung die Ermächtigung, in einigen Fällen die außerordentlichen Ausgaben selbständig unter die Gemeindeglieder zu verteilen und dann erst die Genehmigung des Generalgouverneurs einzuholen.

Aber auch nachdem das Rheinland endgültig an Preußen angegliedert war, scheute man vor grundsätzlichen Reformen zurück und beseitigte zunächst nur die Mißstände. Die Gegensätze zwischen dem Westen und Osten waren doch zu groß, als daß man etwa ohne weiteres die Steinsche Städteordnung im Rheinland hätte einführen können. „Es ist unbedingt anzuerkennen, daß das preußische Ministerium des Innern im Gegensatz zu anderen Ministerien in der Zeit des Übergangs eine abwartende Haltung in der Frage der Kommunalverfassung einnahm"[123]). Starke Mißstände hatten sich beim Amte des maire einge-

[118]) Recueil des règlements et arrêtés, Bull. Nr. 10, C IV, S. 62. Bormann-Daniels: Handbuch der in den Kgl. preuß. Rheinprovinzen verkündeten Gesetze und Verordnungen und Regierungsbeschlüsse zur Zeit der Fremdherrschaft.

[119]) Verordnung des Generalgouverneurs Sack vom 11.3.1814. § 7. Zit. bei Weber, S. 6.

[120]) Verordnung über Einführung deutscher Amtstitel. Journal vom Niederrhein, 1814. St. 1. Gouvernementsblatt vom Mittelrhein. 1814. St. 15, S. 22.

[121]) Neigebaur: a.a.O., S. 77.

[122]) Verordnung des Generalgouverneurs Sack vom 17.12.1814. Zit. bei Weber, S. 7.

[123]) Weber, a.a.O., S. 10.

schlichen. Dadurch, daß dieser Ehrenbeamter war, suchte er sich auf alle mögliche andere Weise ein Einkommen zu verschaffen. Diesem Übelstand wurde dadurch abgeholfen, daß man neben einer grundsätzlichen personellen Säuberung auch zu einer Gewährung von Aufwendungen an die Bürgermeister überging, wodurch allerdings das Ehrenamt allmählich zum Berufsamt wurde. Große Mißstände bestanden auch da, wo sich die Bürgermeisterei nicht an bestehende Kirchspielgrenzen anschloß und oft bis zu 20 und noch mehr Einzelgemeinden umfaßte[124]). Diesen „Unzuträglichkeiten der schematischen französischen Einteilung" wurde durch neue Zusammensetzung der Gemeinden, „wobei altüberlieferte historische Beziehungen zwischen den einzelnen Orten, Lage und Terrainbeschaffenheit"[125]) berücksichtigt wurden, ein Ende gemacht. Der dem französischen maire beigegebene adjoint wurde zum Beigeordneten. Zahl und Stellung der Beigeordneten blieben wie früher[126]). Auch die Stadt-, Gemeinde- und Schöffenräte wurden einer personellen Säuberung unterzogen. Die preußische Verwaltung behielt die vorgefundene Verfassung zunächst bei und überließ diese Änderungen den örtlichen Behörden[127]). Die Regierung Koblenz ging sogar dazu über, die auf dem linksrheinischen Gebiet bestehende Gemeindeverfassung auch auf den rechtsrheinischen Kreis Neuwied zu übertragen. Der preußische Innenminister bestätigte später diese Maßnahmen, wodurch die Gleichheit der Gemeindeverfassungen im ganzen Rheinland herbeigeführt wurde. „So ist die von der Fremdherrschaft übernommene Gemeindeverfassung in ihrem Geltungsbereich bestehen geblieben und in ihrer r e i n ä u ß e r e n Verfassung auch im rechtsrheinischen Teil des Regierungsbezirks Koblenz eingeführt worden"[128]).

Die Regierungen haben — abgesehen von ganz geringen Änderungen — die Gemeinden einheitlich mit Anweisungen über die Organisation und den Geschäftsbetrieb versehen. Die erste dieser Anweisungen ist die der Koblenzer Regierung vom 19. Mai 1817[129]). Hiernach soll jede Bürgermeisterei mehrere Einzelgemeinden umfassen. An der Spitze der Bürgermeisterei steht der Bürgermeister mit zwei Beigeordneten. Bürgermeister und Beigeordnete werden von der Regierung auf fünf Jahre ernannt. Der Landrat schlägt für jede Stelle der Regierung drei Kandidaten vor. An der Spitze der Einzelgemeinde steht ein Schöffe, der von der Gemeinde g e w ä h l t wird, um dessen Bestätigung aber der Bürgermeister beim Landrat nachsuchen muß. Der Stadtbürgermeister und die städtischen Beiräte bilden mit den ländlichen Schöffen den

[124]) Ilgen: Organisation der staatlichen Verwaltung und der Selbstverwaltung, in: Die Rheinprovinz 1815—1915. S. 115.

[125]) Ilgen, ebd., S. 116. — Vgl. z.B. die Vereinigung der Bürgermeisterei Süchteln und der Bauerschaft Kehn mit dem Reg.Bez. Cleve. Reg.Amtsblatt Düsseldorf 1818 391 C 484 — Vereinigung der Honschaften Püttbach und Erbach unter dem Namen der Gemeinde Wülfrath, ebd. 1817, 63 — Vereinigung der Gemeinden der bisherigen Bürgermeistereien Haan mit dem Kirchspiele Sonnborn, ebd. 1817, 120.

[126]) Ilgen, a.a.O., S. 117.

[127]) Vgl. Bär: Die Behördenverfassung der Rheinprovinz seit 1815, S. 273.

[128]) Bär, a.a.O., S. 275.

[129]) zit. bei Bär, a.a.O., S. 275.

Schöffenrat der Bürgermeisterei. Die Aufgaben der Kommunalverwaltung sind die Vermögensverwaltung, zu der jetzt auch die Verwaltung der Gemeindewaldungen[130]) gehört, sowie Rechnungs- und Etatwesen. Zu diesen Aufgaben kommen jedoch neue, die den Wirkungskreis der Gemeinde erweitern, sodaß dieser entsprechend der früheren rheinischen und auch der im übrigen Preußen herrschenden Auffassung allmählich wieder allumfassend wird. Die Auffassung vom Wesen der Bürgermeisterei wandelt sich, sie wird nicht mehr als staatlicher Verwaltungsbezirk, sondern als Kommunalverband angesehen. Diese Wandlung ist zwar äußerlich kaum sichtbar, doch zeigt sie sich u.a. darin, daß man sich bemüht, der Gemeinde wieder ein eigenes kräftiges Gemeindevermögen zu verschaffen[131]). Entsprechend der veränderten Auffassung vom Wesen der Gemeinde ändert sich auch die Rechtsstellung des Bürgermeisters. Er ist nicht mehr nur Staatsbehörde, sondern wird zum Gemeindeorgan.

Der preußische Innenminister war mit einseitigen Regelungen im Hinblick auf die demnächst zu erlassende Neuordnung der Gemeindeverfassung zwar nicht zufrieden, doch blieb es trotzdem bei dieser Gestaltung. Es hat auch von preußischer Seite aus nicht an Versuchen gefehlt, eine grundsätzlich neue Regelung der Gemeindeverfassung herbeizuführen. Auf diesen fast 30jährigen Kampf zwischen der preußischen Zentrale und dem Rheinland wurde schon hingewiesen. Auf Teilreformen wurde von preußischer Seite im Hinblick auf die grundsätzliche Neuregelung stets verzichtet. Mit dieser Begründung lehnte der Staatskanzler Hardenberg 1820 die Bitten der Rheinländer um Reformen ab, mit dieser Begründung wurden auch die Teilreformvorschläge auf den rheinischen Provinziallandtagen unberücksichtigt gelassen. Die äußere Organisation der französischen Gemeindeverfassungen blieb also zunächst mit nur unbedeutenden Veränderungen im Rheinlande in Kraft[132]). Unter dieser äußeren Schale vollzog sich aber bereits der innere Wandel, wie ihn die spätere Gemeindeverfassung zum Ausdruck brachte.

Nach über dreißigjährigem Ringen zwischen der preußischen Zentrale und den Rheinlanden kam endlich am 23.7.1845 die Gemeindeordnung für die Rheinprovinz zustande (Preuß. Ges. S. S. 523 ff.). Sie regelte die Gemeindeverfassung einheitlich für Stadt und Land und erfüllte damit ein altes Kampfziel der Rheinländer. Sie erhielt ferner die Bürgermeisterei. „Mehrere Gemeinden bilden einen Verwaltungsbezirk (Bürgermeisterei) unter einem Bürgermeister" (§ 7 GO). Die Bürgermeisterei ist die Zusammenfassung mehrerer selbständiger Gemeinden zu einem Kommunalverband, wobei die einzelnen Gemeinden ihr eigenes Vermögen behalten. Sie ist gleichzeitig staatlicher Verwaltungsbe-

[130]) Verordnung vom 24. Dez. 1816: G.S. von 1817, S. 57.

[131]) Beschaffung von neuen Gemeindesteuern. Vgl. z.B. Gemeindesteuerausschreiben in der Bürgermeisterei Ätzbach pro 1817 betr. oder Gemeindesteuerausschreiben in der Bürgermeisterei Groß-Rechtenbach pro 1817 betr. Amtsblatt der kgl. Regierung zu Coblenz 1818 Nr. 17, S. 107.

[132]) Bär, a.a.O., S. 277.

zirk (§ 7 GO) und kommunaler Selbstverwaltungsverband (§ 8 GO), während die mairie lediglich staatlicher Verwaltungsbezirk war. Sie unterscheidet sich weiter grundsätzlich von der mairie dadurch, daß sie Samtgemeinde ist, innerhalb der die Einzelgemeinden selbständige Teilgemeinden sind, während die mairie nur aus Gemeindeteilen, also unselbständigen, lediglich mit eigenem Vermögen ausgestatteten Gebilden bestand. Die Bürgermeisterei kann auch nur aus einer Gemeinde bestehen (wie z.B. im Gebiet der Hofsiedlung) (§ 7 GO).

In jeder Einzelgemeinde gibt es einen Gemeinderat (Schöffenrat), an der Spitze der Einzelgemeinde steht der Gemeindevorsteher (§ 44 GO). Der Gemeinderat besteht aus gewählten Gemeindeverordneten (§ 45 GO). Neben diesen gewählten Gemeindeverordneten gehören aber als „geborene" Gemeinderatsmitglieder die meistbegüterten Grundeigentümer dem Gemeinderat an (§ 46 GO). Die Wahl erfolgt nach dem Dreiklassenwahlrecht, nach dem die wahlberechtigten Gemeindebürger gemäß ihrem Steueraufkommen in drei Klassen eingeteilt werden, sodaß jede Klasse insgesamt den gleichen Steuerbetrag aufbringt (§ 50 GO). Jede Klasse wählt dann für sich die gleiche Anzahl von Abgeordneten (§ 51 GO); mindestens die Hälfte der Abgeordneten muß aus Grundbesitzern bestehen (§ 52 GO). Die Wahl erfolgt mündlich und öffentlich (§ 55 GO). Der Gemeindevorsteher wird vom Landrat aus der Zahl der Mitglieder des Gemeinderats ernannt.

An der Spitze der Bürgermeisterei steht der Bürgermeister (§ 103 GO), ihm zur Seite befinden sich zwei oder mehrere Beigeordnete (§ 103 GO). Neben dem Bürgermeister und den Beigeordneten gibt es eine Bürgermeistereiversammlung (§ 110 GO). Diese besteht aus den meistbegüterten Grundeigentümern, den Vorstehern der zur Bürgermeisterei gehörigen Gemeinden und aus gewählten Abgeordneten, von denen jede Gemeinde einen sendet (§ 103). Der Bürgermeister wird — auf Vorschlag der Bürgermeistereiversammlung — vom Oberpräsidenten auf Lebenszeit ernannt (§ 44 Kreis-O. vom 30.5.1887 i.V.m. § 103 GO). Das Amt soll grundsätzlich ein Ehrenamt sein, es sollen an erster Stelle angesehene Personen in den Bürgermeistereibezirken, insbesondere größere Grundbesitzer, berufen werden (§ 103 GO). Praktisch ist das Amt des Bürgermeisters aber meistens ein besoldetes Berufsamt gewesen. In der Bürgermeistereiversammlung führt der Bürgermeister den Vorsitz (§ 112), er nimmt an der Beratung und Beschlußfassung teil mit vollem Stimmrecht und hat bei Stimmengleichheit die entscheidende Stimme. Die Bürgermeistereiversammlung beschließt also in gemeinsamer Beschlußfassung mit dem Bürgermeister über die Angelegenheiten der Bürgermeisterei. Der Gemeindevorsteher ist Organ des Bürgermeisters (§ 76 GO). Der Bürgermeister führt weiterhin den Vorsitz im Gemeinderat. Hier hat er jedoch kein Stimmrecht, sondern nur bei Stimmengleichheit die entscheidende Stimme. Wenn er aber gleichzeitig Gemeindevorsteher ist, so hat er auch im Gemeinderat Stimmrecht (§ 63). Der Bürgermeister nimmt nicht nur an der Beratung teil, sondern ist auch die allein ausführende Behörde (§ 84).

Der Aufgabenkreis der Gemeinde ist allseitig. Nach § 61 GO hat „der Gemeinderat die Vollmacht und Verpflichtung, für die Gemeinde in ihren Gemeindeangelegenheiten nach Überzeugung und Gewissen verbindende Beschlüsse zu fassen". Die wichtigsten Befugnisse sind in den §§ 23, 95, 96, 97 und 98 GO aufgezählt. Für die Bürgermeisterei gilt grundsätzlich das gleiche. Für das Verhältnis der Bürgermeisterei zur Einzelgemeinde gilt der allgemeine Grundsatz, daß das, was die Einzelgemeinde erledigen kann, auch in ihren Aufgabenbereich fällt und nur dasjenige, was besser von der Samtgemeinde erledigt wird, von dieser in Angriff zu nehmen ist. Was im Einzelfalle von der Samtgemeinde, was von der Einzelgemeinde zu erledigen ist, wird von der Bürgermeistereiversammlung unter Genehmigung des Kreisausschusses festgestellt (§ 8: Kompetenz-Kompetenz der Bürgermeisterei). Außer diesen Selbstverwaltungsangelegenheiten erhält die Gemeinde vom Staat noch Auftragsangelegenheiten zugewiesen.

2. Die Gemeindeordnungen vom 11.3.1850 und vom 15.5.1856.

Durch die Revolution von 1848 bedingt, wurde am 11.3.1850 eine neue Gemeindeordnung erlassen, die für das ganze preußische Staatsgebiet Geltung haben sollte (Pr.Ges.S. S. 213 ff.); sie versuchte vergeblich (§§ 126—136), die Samtgemeinden auf die östlichen Provinzen auszudehnen[132a]). Sie ließ den Rheinländern in § 150 die Möglichkeit, die Bürgermeistereiverfassung beizubehalten. Hiernach gab es in jeder Gemeinde einen Gemeinderat als kommunales Beschlußorgan und einen Gemeindevorstand (§ 33 GO). Der Gemeindevorstand konnte bürokratisch organisiert sein, wenn es die Provinzialversammlung nicht anders beschloß (§ 153). In diesem Falle bildete der Bürgermeister den Gemeindevorstand und war dann alleiniges Exekutivorgan. Die wichtigste Neuerung im Vergleich zur rheinischen Gemeindeordnung war die, daß der Bürgermeister und die Beigeordneten gewählt wurden und die Wahl nur der Bestätigung der Aufsichtsbehörde bedurfte (§ 31 GO). Durch die innerpolitische Entwicklung in Preußen war diese Gemeindeordnung jedoch nur von kurzer Dauer. Durch das Gesetz vom 24.5.1853 (Pr.Ges.S. S. 238) wurde sie bereits wieder außer Kraft gesetzt. Da wo sie bereits eingeführt war — und das war im Rheinland fast überall der Fall — blieb sie vorläufig noch bestehen.

Durch das Gesetz betr. die Gemeindeverfassungen in der Rheinprovinz vom 15.5.1856 (Pr.Ges.S. S. 435 ff.) wurde die rheinische Gemeindeordnung von 1845 zur Landgemeindeordnung für die Rheinprovinz umgewandelt. Im übrigen brachte dieses Gesetz kaum wesentliche Veränderungen der Gemeindeordnung von 1845.

Am gleichen Tage wurde für die Rheinprovinz eine besondere Städteordnung erlassen. Damit hatte sich die preußische Regierung den rheinischen Wünschen gegenüber doch durchgesetzt und eine Trennung von Stadt und Land herbeigeführt. Durch diese Trennung schieden die Städte aus dem Bürgermeistereiverband, dem sie bisher fast alle angehört hatten, aus. Im übrigen hatte diese Trennung nur für wenige Punkte

[132a]) Steinbach-Becker, S. 167.

Bedeutung, die Verwaltung der Gemeinden erfolgte nach den gleichen Grundsätzen. Die neue Städteordnung fand Anwendung auf alle Gemeinden über 10 000 Einwohner, die auf dem Provinziallandtag im Stande der Städte vertreten waren, weiterhin auf die Städte, die bei der Inkraftsetzung der Gemeindeordnung vom 11.3.1850 nach der revidierten Städteordnung von 1831 verwaltet wurden, und endlich konnte sie auf Antrag der Städte durch königliche Verordnung eingeführt werden. Organe der Stadt waren der Bürgermeister und die Stadtverordnetenversammlung. Zum Unterschied von der Gemeindeordnung von 1845 wurde aber der Bürgermeister nicht ernannt, sondern von der Stadtverordnetenversammlung auf zwölf Jahre gewählt. Möglich war auch eine Wahl auf Lebenszeit. In den Städten über 10 000 Einwohnern bedurfte diese Wahl der Bestätigung durch den König (§ 32 StO). In den anderen Städten mußte der Regierungspräsident die Wahl genehmigen. Das Amt des Bürgermeisters war besoldet.

3. Weitere Entwicklung des rheinischen Gemeindeverfassungsrechts bis zur nationalsozialistischen Revolution.

Das Zuständigkeitsgesetz vom 1.8.1883 (Pr.Ges.S. S. 237 ff.) brachte einige bedeutsame Änderungen. So wurden u.a. die Befugnisse der Aufsichtsorgane (§§ 24 ff. ZG), Landrat und Kreisausschuß, gegeneinander abgegrenzt, ferner erhielt der Gemeindevorsteher das Recht und die Pflicht, Beschlüsse des Gemeinderats, die dessen Befugnisse überschritten oder gegen ein Gesetz verstießen, mit aufschiebender Wirkung zu beanstanden.

Wichtige Änderungen brachte die rheinische Kreisordnung vom 30.5.1887 (Pr.Ges.S. S. 209 ff.). Der Gemeindevorsteher und dessen Stellvertreter wurden jetzt nicht mehr von der Aufsichtsbehörde ernannt, sondern vom Gemeinderat aus der Zahl seiner Mitglieder gewählt, und zwar auf die Dauer von 6 Jahren (§§ 45, 46). Die Wahl bedurfte der Bestätigung des Landrats. Die Unterbeamten der Bürgermeisterei und der Gemeinden wurden nicht mehr vom Landrat ernannt, sondern von der Bürgermeistereiversammlung bzw. dem Gemeinderat gewählt (§ 26 Kr.O). Der Landbürgermeister wurde vom Oberpräsidenten auf Lebenszeit ernannt, und zwar auf Grund von Vorschlägen des Kreisausschusses und nach Anhörung der Bürgermeistereiversammlung.

Erst im Weimarer Zwischenreich griff man wieder in die rheinischen Gemeindeverhältnisse ein. Durch die Verordnung über die anderweitige Regelung des Gemeindewahlrechts vom 24.1.1919 (Pr.Ges.S. S. 13) die Nachtragsverordnung hierzu vom 31.1.1919 (Pr.Ges.S. S. 15), das Gesetz über das Bürger- und Gemeindewahlrecht der Frauen und die weitere Durchführung der Gemeindewahlen vom 15.7.1919 (Pr.Ges.S. S. 113), das Gesetz über die vorläufige Regelung der Gemeindewahlen vom 12.2.1924 (Pr.Ges.S. S. 99) sowie das Gesetz vom 14.6.1924(Pr.Ges.S. S. 591) wurde auch für die Gemeinden das allgemeine gleiche, geheime Wahlrecht für Männer und Frauen eingeführt. Abgeschafft wurden das Dreiklassenwahlrecht und die Vorrechte der meistbegüterten Grundbesitzer. Durch das Gemeindewahlgesetz vom 9.4.1924 wurde die Ernen-

nung des Bürgermeisters auf Lebenszeit in eine solche auf 12 Jahre umgeändert. Der Ernennung mußte ein Zweidrittelmehrheitsbeschluß der Bürgermeistereiversammlung vorausgehen (§ 13), seit dem Gesetz vom 31.12.1926 (Pr.Ges.S. S. 367) nur eine einfache Mehrheit.

Die Versuche zur Schaffung einer einheitlichen preußischen Gemeindeverfassung in den Jahren 1921—24 und 1925—27 scheiterten. Lediglich das Gesetz betr. die Regelung verschiedener Punkte des Gemeindeverfassungsrechts vom 27.12.1927 (Pr.Ges.S. S. 211 ff.), unter Berücksichtigung der Änderungen vom 26.6.1931, Art. I, II, brachte für die rheinische Bürgermeisterei bedeutsame Änderungen. Durch dieses Gesetz erfolgte eine starke Angleichung der rheinischen und westfälischen Rechtszustände. Das drückt sich auch schon äußerlich in der Namensänderung aus, indem aus der Bürgermeisterei das Amt und aus der Bürgermeistereiversammlung die Amtsvertretung geworden ist. Die wichtigste Änderung ist nun die, daß jetzt auch der Landbürgermeister und die Beigeordneten von der nunmehrigen Amtsvertretung auf 12 Jahre gewählt werden (§ 6). Bei ehrenamtlicher Tätigkeit erfolgt die Wahl auf 6 Jahre. Grundsätzlich umgestaltet ist das Verhältnis von Bürgermeister und Gemeindevorsteher. Während bisher der Bürgermeister der Gemeindevorstand der Einzelgemeinde war, und der Gemeindevorsteher nur Organ des Bürgermeisters, ist jetzt der Gemeindevorsteher zum Gemeindevorstand geworden. Von jetzt ab führt also der Gemeindevorsteher den Vorsitz mit vollem Stimmrecht in der Gemeindevertretung, er hat die Beschlüsse des Gemeinderats vorzubereiten und auszuführen, er hat Beschlüsse, die die Zuständigkeit des Gemeinderats überschreiten oder eine Gesetzesverletzung darstellen, zu beanstanden. Kurz und gut, er hat die Befugnisse des Bürgermeisters in der Einzelgemeinde übernommen. Die wesentlichste Änderung dieses Gesetzes ist also die größere Selbständigkeit der Einzelgemeinde im Vergleich zum Amt und die Wahl des Bürgermeisters durch die Amtsvertretung.

Noch einmal vor der nationalsozialistischen Revolution haben die rheinischen Verfassungszustände eine bedeutende Rolle gespielt. Der Entwurf eines Gesetzes über die kommunale Selbstverwaltung aus dem Jahre 1930 (sog. Referentenentwurf) nahm die Bürgermeistereiverfassung unter dem Namen Amtsordnung in Rheinland und Westfalen zum Vorbild und wollte den übrigen preußischen Provinzen Gelegenheit geben, ebenfalls diese Verfassung einzuführen, durch einfachen Beschluß des Provinziallandtags oder des Kreistages, falls nur ein Kreis die Einführung verlangen sollte. Dieser Entwurf ist jedoch nicht Gesetz geworden.

II. Entwicklung der französischen Gemeindeverfassung seit dem Pluviôsegesetz des Jahres VIII.

1. Reformen bis zum Gemeindeverfassungsgesetz von 1884.

Der napoleonische Staatsaufbau mit seiner absoluten Zentralisation, aber auch mit der Vernichtung jeglichen regionalen Lebens, wurde lange

Zeit in Frankreich als Idealtypus des Staates überhaupt angesehen. Erst später erkannte man allmählich die Unzweckmäßigkeit eines Staatstyps, der alles nur von einer Stelle aus regeln will. Man versuchte also, dieses starre System zunächst durch eine Dekonzentration zu lokkern, indem man nicht mehr jede noch so unbedeutende Sache von der Pariser Zentrale aus regelte, sondern auch der örtlichen Beamtenschaft eine gewisse Ellenbogenfreiheit ließ, indem man auch sie mit der Erledigung eines Teils der Staatsaufgaben beauftragte. Die Dezentralisationsbewegung dagegen wollte nicht nur die Verlagerung von Staatsaufgaben auf niedere Stellen, sondern auch eine gewisse Selbständigkeit bei der Erfüllung dieser Aufgaben. Was im einzelnen unter Dezentralisation zu verstehen ist, ist sehr streitig. Während Hauriou[133]) „autonome" Verwaltungszentren fordert, verlangt Duguit[134]) für eine dezentralisierte Verwaltung lediglich Beamte, die in einer gewissen Beziehung zu ihrem Gebiet stehen („les fonctionnaires sont rattachés à une région déterminée" (communes)) [135]), Wählbarkeit dieser Beamten, die aber nicht unbedingt erforderlich ist (er verweist auf England) und ein eigenes Sondervermögen der Gemeinde (patrimoine autonome). Andere Wissenschaftler verstehen wieder etwas anderes unter Dezentralisation[136]). Um diesen Begriff ist in Frankreich heftig gekämpft worden. Eins ist sicher: die Dezentralisationsbewegung brachte den Gemeinden vor allem in wirtschaftlicher Beziehung eine wesentliche Erweiterung ihrer Befugnisse, jedoch konnte sie ihnen keine wahre Selbstverwaltung bringen. Der Begriff der Selbstverwaltung ist dem französischen Staatsrecht überhaupt fremd, es gibt gar keinen Ausdruck dafür. Wenn die französischen Gemeinden auch im Laufe des 19. Jahrhunderts allmählich aus der privatrechtlichen in die öffentlichrechtliche Sphäre rücken und auch zu einer „personne morale" werden, so fehlen ihnen doch die Grundlagen der Selbstverwaltung, der geschlossene (totale) Wirkungskreis und die eigenverantwortliche Erledigung eigener Aufgaben in diesem Wirkungskreis.

Ihren ersten Erfolg erlangte die Dezentralisationsbewegung unter der Julimonarchie. Das Gesetz vom 31.3.1831 bestimmte, daß die Munizipalräte gewählt werden sollten. Der maire wurde zwar noch von der Regierung ernannt, aber von jetzt ab aus der Zahl der Munizipalräte.

Eine Erweiterung ihrer Befugnisse erhielten die Munizipalräte durch das Gesetz vom 18.7.1837, indem ihnen die Entscheidung über gewisse Gemeindeverwaltungsangelegenheiten übertragen wurde. Jedoch erhielt der Präfekt eine weitgehende Beaufsichtigung der Gemeindeakte sowohl hinsichtlich ihrer Gesetz- wie auch ihrer Zweckmäßigkeit. Nach dem Staatsstreich vom 2.12.1851 versuchte man zunächst, zur Regierungsweise Napoleons I. zurückzukehren, indem der maire wieder frei

---

[133]) Hauriou: Précis de droit administratif, 11. Aufl., S. 97.

[134]) Duguit, Léon: Traité de droit constitutionel, III. Teil, S. 75 ff.

[135]) ebd., S. 75.

[136]) Über die verschiedenen Ansichten vgl. Duguit, S. 78 mit dem dort angegebenen Schrifttum.

ernannt wurde, ohne daß die Verpflichtung bestand, ihn aus der Mitte der Munizipalräte zu wählen.

Durch das Gesetz vom 24.7.1867 wurden die Befugnisse der Munizipalräte abermals erweitert. Auch die dritte Republik förderte nach einer kurzen Reaktion unter dem Präsidenten Marschall Mac Mahon die Dezentralisationsbewegung. Nachdem bereits im Jahre 1882 bestimmt worden war, daß der maire durch die Munizipalräte gewählt werden sollte, wurde am 5. April 1884 das noch heute geltende Gesetz über die Gemeindeverfassung erlassen.

2. Das Gemeindeverfassungsgesetz vom 5.4.1884.

Auch dieses Gemeindeverfassungsgesetz von 1884 hat noch die napoleonische Verwaltungshierarchie als Grundlage. Die Gemeindeverfassung bleibt für Stadt und Land die gleiche, lediglich Paris nimmt eine Sonderstellung ein. In jeder Gemeinde gibt es einen conseil municipal und an der Spitze der Gemeinde den maire mit seinen adjoints. Der conseil municipal wird von den Gemeindebürgern auf vier Jahre gewählt. Der conseil wählt dann aus der Zahl seiner Mitglieder den maire.

Bei den Aufgaben der Gemeinde wird zwischen den eigenen (fonctions propres) und den übertragenen (fonctions déléguées) unterschieden. Bei der Durchführung der eigenen Aufgaben ist die scharfe Unterscheidung zwischen délibération und exécution geblieben. Organ der délibération ist der conseil municipal. Der maire führt aber den Vorsitz und nimmt an der Beratung und Beschlußfassung mit Stimmrecht und Stichentscheid teil. Einziges Organ der exécution ist der maire. Das monokratische Prinzip ist beibehalten worden. Die adjoints sind nur Gehilfen des maire, deren Befugnisse nicht von großer Bedeutung sind. Trotzdem die Befugnisse des conseil erweitert worden sind, unterscheidet sich diese französische Gemeindeordnung doch in zwei Punkten grundlegend von dem rheinischen Gemeindeverfassungsrecht. Einmal fehlt der französischen Gemeinde der totale Wirkungskreis und zum andern wird ihr jedes selbständige eigenverantwortliche Handeln dadurch unmöglich gemacht, daß jeder noch so unbedeutende Akt der Genehmigung durch den Präfekten bedarf. Nach dem Wortlaut des Gemeindeverfassungsgesetzes scheint es zwar so, als ob der Aufgabenkreis des conseil municipal unbeschränkt wäre; in dem Art. 61 heißt es: „Le conseil municipal règle par ses délibérations les affaires de la commune". Die Wortfassung ist neu, denn im Gesetz vom 18. Juli 1837 waren die Befugnisse des conseil im einzelnen aufgezählt und am Schluß des Art. 19 hieß es dann: „Les conseils délibèrent sur tous les autres objects sur lesquelles les lois et règlements les appellent à délibérer". Doch darf diese neue Wortfassung keineswegs zu der Annahme verleiten, der Wirkungskreis der Gemeinde sei — wie bei der deutschen Selbstverwaltung - - allumfassend. Das wird auch keineswegs von den französischen Staatsrechtslehrern behauptet. Man ist sich im Gegenteil darüber klar, daß lediglich die ausdrücklich durch Gesetze oder Verordnungen bestimmten Angelegenheiten in den Wirkungskreis

der gemeindlichen Eigenverwaltung fallen. So sagt Berthélemy[137]): „Le changement de formule ne nous induit pourtant pas à penser que les fonctions des conseils aient été indéfiniment étendues.. Les affaires de la commune sont encore exclusivement celles que les textes enumèrent". Jeder Akt der Gemeinde bedarf der Genehmigung durch den Präfekten, und zwar unterscheidet man nach der Bedeutung, die „délibérations ordinaires", — das sind die wichtigen Akte, die der förmlichen Genehmigung des Präfekten bedürfen —, und die „délibérations réglementaires", die nur der formlosen Genehmigung bedürfen, indem sie einen Monat lang bei der Präfektur niedergelegt werden müssen, ehe sie Wirksamkeit erlangen können. Dadurch ist jedes eigenverantwortliche Handeln der Gemeinde auf ein Minimum beschränkt, ja fast unmöglich gemacht.

3. Die Verwaltungsreform vom 5. November 1926.

Fast scheint es so, wenn wir einen Regierungsbericht zur letzten französischen Verwaltungsreform vom 5. November 1926 lesen, als ob diese im Sinne einer größeren Selbstverwaltung gedacht wäre. Man glaubt beinahe den Freiherrn vom Stein zu hören, wenn es heißt[138]): „Diese Reform... beabsichtigt ein kräftiges Aufblühen der schöpferischen Aktivität Frankreichs herbeizuführen... Für die Gesundung eines Landes bedarf es aller Kräfte eines freien Bürgers. Die Geltung hundertjähriger Reglements und Gesetze, die zu ihrer Zeit sicherlich notwendig waren, läßt noch in der Gegenwart den französischen Bürger, obwohl er teil hat an der Souveränität des Volkes, unter einer fortgesetzten Vormundschaft stehen und nötigt ihn für den größten Teil seines privaten und sozialen Lebens „à un régime d'autorisation exprimé par l'incessant usage de pièces ou documents visés, contrôlés paraphés par une autorité administrative qui ne tient enfin de compte son pouvoir que de sa délégation à lui' ". Die Stellung des conseil municipal wird dadurch gestärkt, daß ihm die Entscheidung über eine Reihe weiterer Aufgaben anvertraut wird. Während das Stillschweigen der Aufsichtsbehörde bisher als Verweigerung angesehen wurde, muß diese jetzt ausdrücklich ausgesprochen werden. Der maire kann heute auch ohne begründete Mitteilung an die Aufsichtsbehörde den conseil municipal jederzeit einberufen. Endlich sind die Fristen, innerhalb derer die Genehmigung des Präfekten erfolgen soll, abgekürzt. Doch auch diese kleinen Erweiterungen in den Rechten der Gemeinde können nicht darüber hinwegtäuschen, daß das, was wir unter Selbstverwaltung verstehen, der französischen Gemeinde fehlt, der allumfassende Wirkungskreis, in dem die Gemeinde für alle Aufgaben, soweit sie der Staat nicht an sich gezogen hat, zuständig ist, und die eigenverantwortliche Erledigung dieser Aufgaben.

---

[137]) Berthélemy, H.: Traité élementaire de droit administratif, 12. Ausgabe, S. 204.

[138]) Hippel, Ernst v.: Die französische Verwaltungsreform. Ztschr.f.Politik, 17.Bd. (1928), S. 165.

III. Das Ergebnis des Streits um Rezeption oder Rechtserneuerung.

1. Das Ergebnis der rechtsgeschichtlichen Entwicklung.

Wie wir sahen, ist die rheinische Gemeindeverfassung des 19. Jahrhunderts das Ergebnis einer jahrhundertelangen Entwicklung auf deutschem Rechtsgebiet. Obwohl der Ursprung der Gemeindeverfassungen bis in das frühe Mittelalter zurückgeht und dann im Laufe der Jahrhunderte die Verwaltung der Gemeinden in den mannigfachsten Formen, Umwandlungen, Abwandlungen und Entwicklungen ihren Niederschlag gefunden hat, können wir doch die einheitlichen Grundlinien im Vergleich zum französischen Recht klar herauskennen. Die rheinische Gemeinde besitzt, wie die deutsche Gemeinde überhaupt, seit den ältesten Zeiten das Recht der Selbstverwaltung. Sie nimmt eigene Aufgaben durch ihre Amtsträger im eigenen Namen und unter eigener Verantwortung wahr. Die letzten Reste der eigenständigen französischen Gemeindeverwaltung dagegen sind durch die Revolution vernichtet worden. Während die deutsche Gemeinde im Staat immer die Stellung eines Selbstverwaltungsverbandes einnimmt, wird die französische Gemeinde im Zeitalter der französischen Revolution zu einer privilegierten Korporation des Privatrechts. Dementsprechend ist der Aufbau völlig verschieden. Zur Erfüllung ihrer eigenen Aufgaben braucht die deutsche Gemeinde ihre eigenen Amtsträger, während es in der französischen Gemeinde, die ja nur staatlicher Verwaltungsbezirk ist, lediglich eine Staatsverwaltung gibt, an der die Einwohner Anteil nehmen. An der Bestellung ihrer Amtsträger ist die Gemeinde stets beteiligt. Wo der Staat ihr dies Recht nicht zubilligt und der Samtgemeinde nur ein Vorschlagsrecht belassen hat, wie bei der Bestellung des rheinischen Bürgermeisters, führt sie einen heftigen Kampf darum. Die napoleonische Verwaltungshierarchie dagegen kennt nur staatliche Beamte, die von den staatlichen Behörden bestellt werden. Selbst wo die Wahl der Gemeindevertreter eingeführt wird, ist diese nur Ausfluß des allgemeinen Staatsbürgerrechts. Der Wirkungskreis der rheinischen Gemeinde ist allseitig, d.h. die Gemeinde ist grundsätzlich für alle Aufgaben, die auf ihrem Gebiet erledigt werden müssen, zuständig, soweit der Staat diese nicht an sich zieht. Der Aufgabenkreis der französischen Gemeinde bezieht sich aber nur auf die Gebiete, die ihr der Staat ausdrücklich zur Erledigung überwiesen hat. Die rheinische Gemeinde hat nie ein Sonderdasein geführt, sondern war stets in den Staat eingegliedert und unterstand seiner Aufsicht. Der Staat seinerseits hat aber diese Aufsicht nie dazu benutzt, das Eigenleben der Gemeinde zu zerstören, sondern hat lediglich da eingegriffen, wo es das allgemeine Wohl des Staates erforderte. Die reichsunmittelbaren Städte bleiben dabei außer Betracht. Die französischen Gemeinden des ancien régime dagegen sind teils fast autonome Republiken, teils sind sie durch die tutelle administrative vollständig abhängig gewesen. Die französische Revolution brachte sie in derartig starke Abhängigkeit von den staatlichen Behörden, daß von einem Eigenleben kaum mehr

die Rede sein konnte. Es zeigt sich also, daß die grundlegenden Unterschiede selbst bei ähnlicher Organisationsform, so groß sind, daß von einer Übernahme des französischen Rechts keine Rede sein kann.

2. Das Ergebnis des Streits in der Wissenschaft.

Die Wissenschaft stellte bisher fast ausnahmslos die völlige Vernichtung und den tiefen Bruch in der Entwicklung der gemeindlichen Selbstverwaltung in Deutschland fest. Hieraus wurde dann gefolgert, daß die Rechtserneuerung im 19. Jahrhundert auf dem Gebiete der Selbstverwaltung aus dem Auslande, aus Frankreich und aus England, übernommen sei. Dazu kam für das rheinische Gemeinderecht noch die Tatsache, daß durch die Einführung der französischen Gesetzgebung die Organisation der Gemeindeverwaltung in vielen Punkten der französischen ähnlich war. Daß aber die Grundlagen des rheinischen und des französischen Rechts ganz verschieden waren, hatte man in der Wissenschaft ganz übersehen. Durch die neueren, auf geschichtlicher Grundlage beruhenden Untersuchungen des Bonner Kreises wurde aber den künftigen wissenschaftlichen Arbeiten eine andere Grundlage gegeben. Hierdurch wurde zum ersten Mal darauf hingewiesen, daß man ein Recht nicht lediglich nach seiner Erscheinungsform beurteilen darf, sondern daß man auf die tragenden Ideen dieses Rechtssystems eingehen muß, um es richtig zu verstehen und zu handhaben. Hierzu ist es aber nötig, auf die geschichtlichen Wurzeln einzugehen, und dann im Wege der Rechtsvergleichung die Unterschiede und die Gemeinsamkeiten festzustellen.

3. Weltanschauliche Grundlegung der Streitpunkte.

Das Recht beruht stets auf einer weltanschaulichen Grundlage, aus der heraus es geschaffen worden ist. Die Wissenschaft hat bisher versucht, das rheinische Gemeindeverfassungsrecht aus der liberalen und individualistischen Staatsauffassung der französischen Revolution zu erklären. Indem man ihm diese Grundlage unterschob, konnte man um so ungestörter diese Staatsauffassung verbreiten und das Recht in diesem Sinne anwenden. Immer kommt im französischen Recht das Mißtrauen gegen den mächtigen Staat zum Durchbruch, obwohl dieser ja auf dem Volkswillen (volonté générale) aufgebaut ist. Gegen diesen allmächtigen Staat muß sowohl das Individuum wie auch die Gemeinde geschützt werden. So meint Hauriou[139]), daß die Zentralisation das der Staatsregierung eigentümliche Machtstreben sei, worauf die Nation mit dem Streben nach Dezentralisation reagiere. Treffend charakterisiert Fleiner[140]) diese Staatsauffassung: „Nicht Mitarbeit in der Verwaltung, sondern Einfluß auf die Regierung, nicht Selbstverwaltung, sondern Selbstregierung bildet das Ziel des... Franzosen". Diese grundlegenden Unterschiede zwischen rheinischem und französischem Gemeindeverfassungsrecht lassen klar er-

[139]) Hauriou, a.a.O., S. 97.
[140]) Fleiner: Die Staatsauffassung der Franzosen, 1915. (Vorträge der Gehe-Stiftung, S. 12).

kennen, daß es sich zu Beginn des 19. Jahrhunderts im Rheinland nicht um eine Rezeption des französischen Rechts, sondern um eine Rechtserneuerung auf geschichtlicher Grundlage gehandelt hat.

Zweiter Teil.

Rezeption oder Rechtserneuerung im Gemeindeverfassungsrecht der Gegenwart.

Durch die deutsche Gemeindeordnung vom 30. Januar 1935 ist das Gemeindeverfassungsrecht im ganzen Reiche einheitlich geregelt worden. Die Stellung des heutigen Bürgermeisters ist nach dem Führerprinzip, einem allgemeinen nationalsozialistischen Gestaltungsgrundsatz, aufgebaut worden. Umsomehr muß es daher überraschen, daß die gleiche Frage, die für das rheinische Gemeindeverfassungsrecht des 19. Jahrhunderts aufgeworfen wurde, der Streit um Rezeption oder Rechtserneuerung, auch heute wieder auftaucht. Man behauptet nämlich, daß die Führerstellung des nationalsozialistischen Bürgermeisters bereits im rheinischen Gemeindeverfassungsrecht verwirklicht gewesen wäre, das ja — wie wir bereits sahen — nach herrschender Ansicht dem französischen Gemeindeverfassungsrecht entlehnt sein soll. Hiernach soll also die Rechtsstellung des heutigen Bürgermeisters aus einer Rezeption des französischen Gemeindeverfassungsrechts hervorgegangen sein und auf der „Führerstellung" des französischen maire beruhen. So sagt u.a. Wilbrand[1]): „Haben wir bislang gesehen, wie sich das Führerprinzip in der rheinischen Städteordnung immer mehr den liberalistisch-demokratischen Ideen beugte, so sehen wir jetzt, wie sich dieses Führerprinzip in dem neuen Gemeindeverfassungsgesetz mit elementarer Gewalt Bahn bricht. Das Führerprinzip trat früher besonders in der Stellung des Bürgermeisters zur Stadtverordnetenversammlung hervor, heute in der Stellung des Bürgermeisters zu den Ratsherren. Wie sehr auch die rheinische Städteordnung mit ihrer besonders gearteten Stellung des Bürgermeisters dem Führerprinzip entsprach, geht ferner auch daraus hervor, daß viele Städte, darunter auch Münster i. Westf., noch kurz vor Erlaß des neuen Gemeindeverfassungsgesetzes die Verleihung der rheinischen Städteordnung beantragten und auch erhielten." An anderer Stelle[2]) schreibt er: „Überblicken wir noch einmal den Werdegang der rheinischen Städteordnung, so sehen wir in der Stellung des Bürgermeisters das Führerprinzip verankert". Ganz deutlich bringt

[1]) Wilbrand, a.a.O., S. 59.
[2]) Wilbrand, a.a.O., S. 63.

Fuchs[3]) die Auffassung einer Rezeption aus dem französischen Recht zum Ausdruck, wenn er sagt: „In ähnlicher Form (wie in der heutigen Gemeindeordnung) war in Anlehnung an das französische Mairiesystem im preußischen Westen, namentlich im Rheinland, die Gemeindeverfassung seit jeher ausgestaltet: der Bürgermeister führte die Verwaltung der Gemeinde oder Stadt selbständig nach freiem Ermessen, seine Verwaltungsführung wurde von der Gemeindevertretung nur überwacht". Rezeption oder Rechtserneuerung, das ist also auch die Frage für die Entstehung der deutschen Gemeindeordnung. Sie kann nur geklärt werden durch eine rechtsvergleichende Untersuchung der Rechtsstellung des rheinischen, des französischen und des gegenwärtigen deutschen Bürgermeisters.

Erster Abschnitt.

Die Verschiedenartigkeit in der Rechtsstellung des Bürgermeisters als Exekutivorgan nach der rheinischen Gemeindeverfassung und als Führer nach der deutschen Gemeindeordnung.

I. Der rheinische Bürgermeister als Exekutivorgan.

1. Grundsatz der Trennung von Beschlußfassung und Ausführung.

Fast alle europäischen Gemeindeverfassungen des 19. Jahrhunderts beruhen auf dem grundsätzlichen Unterschied und der Trennung von Beschlußfassung und Ausführung für die Erledigung der Gemeindeangelegenheiten. Diese Funktionentrennung hängt eng mit der Lehre von der Gewaltentrennung und Gewaltenhemmung zusammen, die das liberale staatsrechtliche Denken des ganzen 19. Jahrhunderts durchzieht[4]). Im allgemeinen werden John Locke und Montesquieu als Begründer der Lehre von der Gewaltenteilung angesehen. Während John Locke nur eine Zweiteilung der Gewalten in die legislative und executive power vorsah, stellte Montesquieu die Lehre von der Dreiteilung der Gewalten in eine legislative, exekutive und richterliche Gewalt auf[5]). Praktisch verwirklicht wurden diese Ideen zuerst in der Verfassung von Virginien (1776). In der französischen Verfassung von 1791 taucht zum ersten Mal das Wort séparation statt division des pouvoirs auf. Diese Gedanken der Staatsrechtslehre drangen auch in die Gemeindeverfassungen des 19. Jahrhunderts ein.

Nachdem den Gemeinden die Befugnis zur Rechtsprechung entzogen worden war, blieb nurmehr eine Trennung von Beschlußfassung und

---

[3]) Fuchs, a.a.O., S. 40.

[4]) Vgl. Ernst von Meier: Die Gewaltenteilung, in: Französische Einflüsse ..., Bd. I, S. 61 ff. Carl Schmitt: Verfassungslehre, S. 183 ff. Montesquieu: De l'Esprit des lois. Amsterdam u. Leipzig 1763.

[5]) Montesquieu, a.a.O., Liv. XI, Cap. VI: „Il y a dans chaque Etat trois sortes de pouvoir: la puissance législative, la puissance exécutrice des choses qui dépendent du droit des gens et la puissance exécutrice de celles qui dépendent du droit civil" (la puissance de juger).

Ausführung übrig. Diese beiden Funktionen wurden streng getrennt und verschiedenen Organen übertragen. Die Beschlußfassung wurde gewöhnlich einer größeren Körperschaft, der Gemeindevertretung, überlassen, während die Ausführung entweder einem einzelnen (Bürgermeister, maire) oder einem kleineren Kollegium (Magistrat) oblag. Eine scheinbare Ausnahme von diesem Grundsatz machte die süddeutsche Ratsverfassung. Hier lag sowohl die Beschlußfassung wie auch die Verwaltung der Gemeinde in der Hand des Gemeinderats. Aber trotzdem bildete sich in der Praxis der gleiche Zustand wie in allen Gemeindeverfassungen heraus. Die Ausführung der Beschlüsse und die Verwaltung waren Aufgaben des Bürgermeisters.

Ebenso wie im Staat nicht nur eine Gewaltentrennung zwischen den drei Gewalten vorhanden war, sondern auch gleichzeitig eine Gewaltenhemmung stattfand, waren auch in der Gemeinde Beschlußfassung und Ausführung nicht nur getrennt, sondern verschiedenen Organen übertragen worden, die sich gegenseitig kontrollieren und beaufsichtigen sollten. Die gegenseitigen Kontrollen und Hemmungen sind durch das Mißtrauen der einen Gewalt gegen die andere bedingt, vor allem durch die Furcht, daß eine Gewalt der andern gegenüber zu mächtig werden könne. Das ganze Problem der Gewaltenhemmung beruht auf einem dauernden Ausbalancieren und Ausgleichen der verschiedenen Gewalten. Auf der einen Seite steht die durch Klassenwahl oder Parteiensystem gewählte Gemeindevertretung, auf der andern das von der staatlichen Behörde ernannte oder auch von der Gemeindevertretung gewählte Exekutivorgan. Aber die Gewalten hemmen sich nicht nur gegenseitig, sondern sind ihrerseits wieder in der eigenen Willensbildung gehemmt. Die Gemeindevertretung, die nach dem Klassenwahlsystem gewählt worden ist, wird diese verschiedenartigen Wirtschafts- und Interessengruppen kaum zu einer einheitlichen Willensbildung vereinigen können. Noch mehr hemmen sich die Parteien untereinander bei der Beschlußfassung im Gemeinderat. Wo nach dem Mehrheitsprinzip entschieden wird, steht fast immer eine Minderheit dem Beschluß der Mehrheit gegenüber. So treten neben der Gewaltentrennung das Klassenwahlsystem, das Parteiensystem oder das Mehrheitsprinzip als gewaltenhemmende, ja sogar häufig als gewaltenlähmende Faktoren im Gemeindeleben auf.

2. Die Teilnahme des Bürgermeisters an der Beschlußfassung.

Auch in der rheinischen Gemeindeverfassung waren Beschlußfassung und Ausführung streng getrennt. Der Bürgermeister war alleiniges Exekutivorgan, aber auch an der Beschlußfassung beteiligt. Nach § 63 der Gemeindeordnung von 1845 hatte der Bürgermeister grundsätzlich und regelmäßig den Vorsitz im Gemeinderat zu führen. Der Gemeindevorsteher war nur einfaches Mitglied im Gemeinderat. Der Bürgermeister hatte allerdings das Recht, den Vorsitz auf den Gemeindevorsteher zu übertragen. Die mit der Stellung als Vorsitzender verbundenen Rechte, wie die Leitung der Verhandlung, Handhabung der Sitzungspolizei, ferner die Vorbereitung der Verhandlungen, die Einberu-

fung des Gemeinderats usw. gaben dem Bürgermeister immerhin eine gewisse Einflußnahme bei der Beschlußfassung des Gemeinderats. Stimmrecht stand dem Bürgermeister nicht zu, wohl aber dem Gemeindevorsteher. Der Bürgermeister hatte lediglich, wenn er den Vorsitz führte, das Ausschlagsstimmrecht, volles Stimmrecht hatte er nur, wenn er gleichzeitig Gemeindevorsteher war wie z.B. in solchen Gemeinden, die für sich allein eine Bürgermeisterei bildeten. Dieser Zustand wurde jedoch durch das Gesetz vom 27. Dezember 1927 geändert. Hierdurch wurde der Gemeindevorsteher statt des Bürgermeisters Gemeindevorstand der Einzelgemeinde. Der Gemeindevorsteher führt von da ab den Vorsitz mit Stimmrecht und Stichentscheid im Gemeinderat der Einzelgemeinde[6]).

In der Bürgermeistereiversammlung (seit 1927 Amtsvertretung), der Vertretung der Bürgermeisterei (Amt), führt der Bürgermeister den Vorsitz. Als Vorsitzender liegt ihm die Vorbereitung der Sitzungen, die Verteilung der sachlichen Arbeit (Referate), ferner die Einberufung der Tagungen, die Handhabung der Sitzungspolizei usw. ob. Der Bürgermeister hat volles Stimmrecht und bei Stimmengleichheit entscheidende Stimme.

Auf Grund des § 36 der rheinischen Städteordnung von 1856 führt der Bürgermeister in der Stadtverordnetenversammlung den Vorsitz, bei seiner Verhinderung der ihn vertretende Beigeordnete. Als Vorsitzender hat er die Sitzungen einzuberufen, und zwar so oft es die Geschäfte erfordern, was er nach freiem Ermessen entscheidet. Der Bürgermeister muß die Sitzungen vorbereiten, er muß also die Tagesordnung aufstellen, die nötigen Unterlagen beschaffen, Ermittlungen für die Beratungsgegenstände anstellen, die Dezernenten bestimmen und gegebenenfalls die Vorlage der Verwaltung vertreten. Als Vorsitzender leitet er weiterhin die Sitzungen und handhabt die Ordnungspolizei. Auf Grund seiner Polizeigewalt kann er ruhestörende Zuhörer aus dem Sitzungssaal entfernen lassen, sowie Ordnungsrufe erteilen, während jedoch über Ordnungsstrafen die Stadtverordnetenversammlung beschließt. Bei der Abstimmung hat er volles Stimmrecht und bei Stimmengleichheit die ausschlaggebende Stimme.

Wir sehen also, daß die rechtlichen Befugnisse des Bürgermeisters bei der Beschlußfassung äußerst gering sind. Immerhin dürfen wir nicht vergessen, daß ein tatkräftiger und geschickter Bürgermeister trotzdem einen großen Einfluß auf die Gemeindevertretung haben kann.

3. Die Exekutivgewalt des Bürgermeisters.

Die Haupttätigkeit des Bürgermeisters liegt, neben der Besorgung der laufenden Verwaltung, in der Handhabung der Exekutivgewalt. Er ist das einzige ausführende Organ. Die Beigeordneten, die ihm zur Seite stehen, sind lediglich seine Gehilfen; ihnen obliegt nur die Vertretung des Bürgermeisters im Ressort bei Krankheitsfällen oder bei

[6]) Hierdurch erfolgte eine Angleichung an den westfälischen Rechtszustand, bei dem das Verhältnis von Gemeindevorsteher und Amtmann bereits so geregelt war.

sonstiger Verhinderung. Der Bürgermeister kann ihnen aber einen Teil seiner Aufgaben übertragen, für deren ordnungsgemäße Erledigung sie ihm gegenüber dann verantwortlich sind. Abstimmungen nach dem Mehrheitsprinzip finden nicht statt. Das Ein-Mann-Prinzip, nach dem ein Mann an der Spitze der Gemeinde steht, ist durchgeführt. Im Gegensatz hierzu steht bei der Magistratsverfassung ein Kollegium an der Spitze der Gemeinde. Der Magistrat besteht aus dem Bürgermeister, einem Beigeordneten oder zweiten Bürgermeister, einer Anzahl von unbesoldeten oder je nach Bedarf einem oder mehreren besoldeten Stadträten. Der Bürgermeister führt im Magistratskollegium den Vorsitz, er leitet die Verhandlungen und Abstimmungen und sorgt für Ordnung in den Sitzungen. Die Abstimmung erfolgt nach Stimmenmehrheit. Der Bürgermeister hat einfaches Stimmrecht wie die übrigen Magistratsmitglieder, nur bei Stimmengleichheit hat er als Vorsitzender die ausschlaggebende Stimme. Er kann also majorisiert werden und muß u.U. einen Beschluß auch gegen seinen Willen durchführen. Bei der süddeutschen Stadtratsverfassung steht der Gemeinderat an der Spitze der Gemeinde. Er besteht aus dem ersten, höchstens zwei weiteren Bürgermeistern (bayrische Gemeindeordnung) und einer Anzahl berufsmäßiger und ehrenamtlicher Mitglieder. Ihm steht sowohl die Beschlußfassung wie auch die Vertretung und Verwaltung der Gemeinde zu. Der Bürgermeister ist lediglich Vorsitzender des Gemeinderats und übt die mit dem Vorsitz verbundenen Rechte aus. Im übrigen ist er nicht besser wie die anderen Gemeinderatsmitglieder gestellt, ihm steht also auch kein Stichentscheid bei Stimmengleichheit zu (anders Art. 69, III der württembergischen Gemeindeordnung). Die Ausführung der Beschlüsse steht dem Bürgermeister nach den vom Gemeinderat gegebenen Anordnungen zu.

Die wichtigste Aufgabe des rheinischen Bürgermeisters als Exekutivorgan ist die Ausführung der Beschlüsse der Gemeindevertretung. „Der Bürgermeister führt die Verwaltung der Kommunalangelegenheiten der Bürgermeisterei und ist hierbei die allein ausführende Behörde" (§ 108 GO von 1845). „Der Bürgermeister hat .... die Beschlüsse der Stadtverordnetenversammlung vorzubereiten und, sofern er dieselben nicht förmlich beanstandet, zur Ausführung zu bringen" (§ 53 Ziff. 2 rhein. StO von 1856). Hat die Gemeindevertretung also einen Beschluß gefaßt, so ist der Bürgermeister verpflichtet, ihn auszuführen. Er ist auch zur Ausführung verpflichtet, wenn der Beschluß gegen seinen Willen oder gegen seine Stimme von der Gemeindevertretung gefaßt worden ist. Doch hat er ein gewisses Kontrollrecht gegenüber der Gemeindevertretung. „Beschlüsse der Stadtverordnetenversammlung, welche deren Befugnisse überschreiten und die Gesetze verletzen, hat der Bürgermeister entstehendenfalls auf Anweisung der Aufsichtsbehörde mit aufschiebender Wirkung unter Angabe der Gründe zu beanstanden. Gegen die Verfügung des Bürgermeisters steht der Stadtverordnetenversammlung die Klage im Verwaltungsstreitverfahren zu. Wenn ferner von der Stadtverordnetenversammlung ein Beschluß gefaßt ist, welcher ... das Staatswohl oder das Gemeindeinteresse verletzt, so ist der Bürger-

meister verpflichtet, die Ausführung des Beschlusses der Stadtverordnetenversammlung zu beanstanden, und wenn diese bei nochmaliger Beratung bei ihrem Beschlusse beharrt, die Entscheidung des Bezirksausschusses einzuholen, welcher über die hervorgetretene Meinungsverschiedenheit, wenn die Angelegenheit nicht auf sich beruhen kann, beschließt" (§ 53 Ziff. 2 rhein. StO i.V.m. § 15 u. § 17 Nr. 1 ZG). Ebenso gibt § 88 der rheinischen Gemeindeordnung dem Bürgermeister ein Beanstandungsrecht bei „dem Gemeindewohl wesentlich nachteiligen" Beschlüssen des Gemeinderats[6a]). Neben der Ausführung der Beschlüsse der Gemeindevertretung steht dem Bürgermeister als wichtigste Aufgabe die Führung der laufenden Verwaltung zu. Die wichtigsten seiner übrigen Selbstverwaltungs- sowie Auftragsangelegenheiten sind im einzelnen in der rheinischen Städte- und Landgemeindeordnung aufgezählt.

Aber nicht nur der Bürgermeister übt eine gewisse Kontrolle über die Gemeindevertretung aus, sondern diese kontrolliert ihrerseits wieder den Bürgermeister. „Der Gemeinderat kontrolliert die Verwaltung, er ist daher berechtigt und verpflichtet, sich von der Ausführung seiner Beschlüsse und der Verwendung aller Gemeindeeinnahmen Überzeugung zu verschaffen, die Akten einzusehen, die Richtigkeit der Ausführung der Gemeindearbeiten zu untersuchen usw. Der Gemeinderat kann behufs dieser Kontrolle Ausschüsse aus seiner Mitte ernennen" (§ 100 rhein. GO). Fast wörtlich gibt § 35 der rhein.StO der Stadtverordnetenversammlung das gleiche Recht.

Es fragt sich nun, welche Stellung der Bürgermeister innerhalb der Gemeinde bei der Ausführung dieser Funktionen hat. Die rheinische Gemeinde ist eine Verbandsperson, an deren Spitze der Bürgermeister als Organ[7]) steht. Die zu einer Verbandsperson zusammengesetzte Personenmehrheit tritt durch ihre Mitglieder in Erscheinung. Da aber nicht alle Mitglieder handeln können, so bilden die Handlungen einzelner (Organe) Handlungen der Verbandsperson selber. „Soweit bei diesen Handlungen nicht alle Glieder mitwirken, treten also einzelne .. in Tätigkeit und erfüllen als deren Organe die gleichen Aufgaben, die bei der physischen Person den natürlichen Organen zufallen"[8]). Der Bürgermeister ist nicht Stellvertreter der Gemeinde, denn bei der Stellvertretung handelt nur der Vertreter, nicht der Vertretene, sondern er ist Organ der Gemeinde. Der Bürgermeister handelt auch nicht als gesetzlicher Vertreter der Gemeinde, denn auch dieser handelt nur anstelle des Vertretenen, während mit dem Organ die „selbsthandelnde stets handlungsfähige Verbandsperson" in die Erscheinung tritt[9]). Für die Gemeinde abgegebene Willenserklärungen des Bürgermeisters sind

[6a]) Vgl. hierzu auch § 56 Östliche Städteordnung, § 61 Hessen-Nassauische Städteordnung, § 63 Gemeindeverfassungsgesetz von Frankfurt am Main.

[7]) Über die Organlehre vgl. Helfritz: Die Vertretung der Städte und Landgemeinden nach außen in dem Gemeinderecht der östlichen Provinzen Preußens. S. 31 ff.

[8]) Helfritz, ebd., S. 31.

[9]) ebd., S. 32.

daher Willenserklärungen der Gemeinde selbst[10]). Da aber Willensbildung und Ausführung in der Gemeinde verschiedenen Organen übertragen sind, können Wille und Erklärung voneinander abweichen. Weil der Bürgermeister jedoch allein zuständig ist, nach außen rechtswirksam zu handeln, muß auch nach außen hin seine Erklärung und nicht der abweichende Wille der Gemeindevertretung maßgebend sein.

4. Die Stellung des rheinischen Bürgermeisters in seiner Gemeinde. — Verfassungslehre und Verfassungswirklichkeit.

Die Verfassungslehre geht also im rheinischen Gemeindeverfassungsrecht von der grundsätzlichen Trennung von Beschlußfassung und Ausführung aus. Die beiden Funktionen werden verschiedenen Organen übertragen. Gleichzeitig mit der Trennung wird — wie schon gesagt — eine Hemmung der Funktionen eingebaut, die eine Ausbalancierung der Kräfte erreichen soll, eine Kontrolle der Gemeindevertretung über den Bürgermeister und eine Kontrolle des Bürgermeisters über die Gemeindevertretung. Die Verfassungswirklichkeit bot aber oft ein ganz anderes Bild. Es kam natürlich vor, daß bei Meinungsverschiedenheiten zwischen Gemeindevertretung und Bürgermeister in dem gegenseitigen Hemmungs- und Kontrollspiel sich bald der eine, bald der andere Teil durchsetzte. Meistens sah aber die Praxis anders aus. Einmal konnte der Bürgermeister eine schwache oder durchschnittliche Persönlichkeit sein. Dann bemühte er sich, mit der Gemeindevertretung nicht in Konflikt zu geraten und arbeitete völlig im Sinne und nach dem Willen der Mehrheit in der Gemeindevertretung. War er aber eine starke Persönlichkeit, so wußte er sich auf Grund seiner größeren Fähigkeiten und seiner besseren Sachkenntnisse und Erfahrungen auch gegen den Willen der Gemeindevertretung durchzusetzen und drückte dann der Gemeindepraxis den Stempel seiner Persönlichkeit auf. Es soll nicht verkannt werden, daß in der Vergangenheit in der rheinischen Gemeindeverwaltung sehr viele hervorragende Bürgermeister tätig gewesen sind, es soll auch nicht bestritten werden, daß die rheinische Bürgermeisterverfassung für derartige Führernaturen immerhin mehr Spielraum ließ als etwa die Magistratsverfassung, nichts aber wäre falscher als zu behaupten, die rheinische Bürgermeisterverfassung hätte dem Bürgermeister eine Führerstellung gegeben. Im Gegenteil, wenn er sich diese in der Praxis doch errang, so geschah das im Gegensatz und gegen den Sinn der gesetzlichen Regelung.

II. Der Bürgermeister als Führer nach der deutschen Gemeindeordnung.

1. Überwindung des Grundsatzes der Trennung von Beschlußfassung und Ausführung.

Die Trennung und Hemmung der Gewalten ist im nationalsozialistischen Staat restlos beseitigt worden. Praktisch ist durch die Einführung des Führerprinzips ein vollständig neuer Staatsaufbau entstanden.

[10]) ebd., S. 71.

Aber auch die Wissenschaft hat die Ideologie von der Trennung und Hemmung der Gewalten überwunden. Sie geht ebenfalls von dem Gedanken des Führertums aus. Die Stellung des Führers ist einmal dadurch gekennzeichnet, daß er unbedingte Autorität nach unten genießt, nach oben seinem übergeordneten Führer gegenüber aber die unbedingte Verantwortung für alle seine Maßnahmen übernimmt. Ein wahres Führertum ist aber nur möglich, wenn es auf einem gegenseitigen Vertrauens- und Treueverhältnis zwischen Führer und Gefolgschaft beruht. An die Stelle des bisherigen Mißtrauens des einen Staatsfaktors gegen den andern wird der Begriff der Treue gesetzt. Daraus folgt, daß es in einem Führerstaate eine Gewaltentrennung und Gewaltenhemmung nicht mehr geben kann. „Die organisatorische Durchführung des Führergedankens" — sagt Carl Schmitt[11]) — „erfordert zunächst negativ, daß alle der liberaldemokratischen Denkart wesensgemäßen Methoden entfallen". Damit werden sämtliche Wahlen, sei es nun das Klassenwahlsystem oder das Parteiensystem, beseitigt. Damit hören auch sämtliche Abstimmungen nach dem Mehrheitsprinzip auf. Carl Schmitt kommt zu der Schlußfolgerung, daß „die typisch liberalen Trennungen und Dualismen von Legislative und Exekutive, in der Gemeindeorganisation von Beschluß- und Verwaltungs- oder Ausführungsorganen" ihren Sinn verloren haben[12]). Auch nach Koellreutter müssen im nationalen Rechtsstaat „Führung, Gesetzgebung und Regierung" in einer Hand vereinigt sein[13]). Ebenso sagt Tatarin-Tarnheyden: „Der neue Staat kann und muß auf einem einheitlichen Machtquell beruhen"[13a]). Genauer befaßt sich Ernst Rudolf Huber[14]) mit der Einheit der Staatsgewalt und der Überwindung der Lehre von der Gewaltentrennung und Gewaltenhemmung. „Jede Trennung und Aufteilung der staatlichen Gewalt ist mit dem nationalsozialistischen Staatsgedanken unvereinbar" sagt er. „Das gilt aber nicht minder für die Gewaltenteilung des bürgerlichen Rechtsstaats, deren Sinn es war, die drei Staatsfunktionen: Gesetzgebung, Rechtsprechung und Verwaltung an drei verschiedene voneinander unabhängige Staatsorgane zu verteilen und die Einheit der Staatsgewalt durch eine Dreiheit der Gewalten zu ersetzen. Auch diese funktionelle und organische Dreiteilung der Staatsgewalt mußte von der politischen Totalität des Nationalsozialismus beseitigt werden"[15]). Über das Wesen und den Zweck der Gewaltenteilungslehre sagt er treffend[16]): „Es sind vielmehr ausschließlich die Interessen des liberalen Bürgertums an Freiheit, Eigentum und Sicherheit, die zur organisatorischen Trennung der drei Staatsfunktionen geführt haben. Die drei voneinander geschiedenen Gewalten besitzen Unabhängigkeit nur, um sich gegenseitig zu

[11]) Carl Schmitt: Staat, Bewegung, Volk, S. 35.
[12]) Schmitt, ebd., S. 35.
[13]) Koellreutter: Allgemeine Staatslehre, S. 98.
[13a]) Tatarin-Tarnheyden: Werdendes Staatsrecht, S. 25.
[14]) Huber, E.R.: Die Einheit der Staatsgewalt, in DJZ. 1934, S. 950 ff. — Vgl. hierzu auch Vollmer: Die Überwindung des Grundsatzes von der Dreiteilung der Gewalten.
[15]) Huber, ebd., S. 950.
[16]) ebd., S. 951.

hemmen und zu beschränken". „Die Einheit der Gewalten wird nicht durch die Vorherrschaft einer der drei Gewalten hergestellt, sondern durch die politische Führungsgewalt, aus der alle einzelnen Staatsfunktionen hervorgehen. Die Führung erscheint auf den Gebieten der Gesetzgebung, Rechtsprechung und Verwaltung in gleicher Weise. Der staatliche Führungswille bestimmt und durchdringt alle drei Funktionen. Die Führung steht nicht als etwas Selbständiges neben den drei klassischen Gewalten, sondern wirkt als verbindende Kraft über und zwischen und in ihnen, und sie begründet deshalb keine Vierteilung der Gewalten, sondern die Einheit der Staatsgewalt"[17]).

Ebenso wie im Staat die Lehre von der Dreiteilung der Gewalten überwunden ist, so ist auch in der Gemeinde die Trennung von Beschlußfassung und Ausführung und die Hemmung zwischen beschlußfassendem und ausführendem Organ überwunden. Der Bürgermeister ist der Führer der Gemeinde. Als solcher vereinigt er nach der deutschen Gemeindeordnung Entschließung und Ausführung der Entschließung in seiner Hand. Die Verwirklichung des Führergrundsatzes hat also zur Folge, daß es in der Gemeinde keine Trennung mehr zwischen Entschließung und Ausführung, keine Hemmung zwischen Willensbildung und Verwaltung gibt. „Jeder Dualismus und damit jede Möglichkeit eines Gegenspiels in der Verwaltung sind beseitigt"[18]).

Durch den Führergrundsatz, die Erfassung der Stellung des Bürgermeisters als Führer der Gemeinde, wird auch die Organlehre überwunden. Diese sah in der Gemeinde einen menschlichen Verband, eine Verbandsperson. Als Teil dieser Verbandsperson erfüllte der Bürgermeister als deren Organ die gleichen Aufgaben, die bei der physischen Person den natürlichen Organen zufallen[19]). Die Gemeinde kann aber heute nicht mehr als Verbandsperson angesehen werden, sondern sie ist die örtliche Gemeinschaft der Gemeindeglieder. Der Bürgermeister ist der Führer dieser konkreten Gemeinschaft. Bürgermeister und Gemeinde sind auf das auf gegenseitiger Treue aufgebaute Führer-Gefolgschaftsverhältnis abgestimmt. „Die Führung verlangt eine aktive Gefolgschaft, der der Führer vorangeht. Das Organ setzt eine unsichtbare[20]) Einheit voraus, für die das Organ handelt, und die nur im Organ sichtbar in die Erscheinung tritt"[21]). Der Begriff der Körperschaft[22]) des öffentlichen Rechts ist heute sehr umstritten. Ob das Wesen der Gemeinde da-

[17]) Huber, ebd., S. 955.
[18]) Surén: Die Deutsche Gemeindeordnung, RVBl. 1935, S. 127.
[19]) Helfritz, a.a.O., S. 31.
[20]) Vgl. Anm. 22.
[21]) Höhn, R.: Der Führerbegriff im Staatsrecht. Deutsches Recht 1935, S. 301.
[22]) Gegen den Begriff der Körperschaft im heutigen Staatsrecht überhaupt R. Höhn: Otto v. Gierkes Staatslehre und unsere Zeit. Vgl. auch Höhn: Der individualistische Staatsbegriff und die juristische Staatsperson. — Gegen Höhn wendet sich Helfritz, der vor allem bestreitet, daß Gierkes Lehre eine „unsichtbare Staatsperson" konstruiert habe. Vgl. Helfritz: Otto v. Gierke und die neueste Lehre von der juristischen Staatsperson. RVBl. 1935, S. 485 ff. — Vgl. auch Th. Maunz: Der Streit um die Körperschaft des öffentlichen Rechts. Dtsche.Verw.Blätter 1936, S. 1 ff.

mit ganz erfaßt werden kann, muß ebenso fraglich erscheinen, wie die Anwendung des Körperschaftsbegriffs auf die NSDAP. ernsten Bedenken begegnen muß. Die Gemeinde kann nur als örtliche Gemeinschaft angesehen werden mit dem Bürgermeister als ihrem Führer.

2. Entschließungen des Bürgermeisters.

Die Entschließungen, die in der Gemeinde zu treffen sind, faßt der Bürgermeister unter alleiniger und ausschließlicher Verantwortung. Dieser Grundsatz ist nur an zwei Punkten durchbrochen: nach § 33 DGO wirkt der Beauftragte der NSDAP. bei folgenden Entschließungen des Bürgermeisters mit: 1. Der Erlaß der Hauptsatzung bedarf seiner Zustimmung, 2. das Ehrenbürgerrecht sowie Ehrenbezeichnungen dürfen nur mit seiner Zustimmung verliehen und aberkannt werden. Im übrigen ist — abgesehen von der Berufung des Bürgermeisters — von einer Einschaltung der Partei in das Gemeindeleben bewußt Abstand genommen worden. Die Entschließung, die der Bürgermeister als Führer der Gemeinde heute faßt, ist ein Akt der Führung. Dieser Führerwille des Bürgermeisters kann sich in der verschiedensten Form kundtun. So kann der Bürgermeister die Bürger zu irgend einer Handlung auffordern oder er kann einen unverbindlichen Aufruf erlassen, oder aber der Führerwille findet seinen Niederschlag in der Satzung[23]).

Daraus, daß diese Entschließung des Bürgermeisters ein Ausdruck seines Führerwillens ist, folgt auch, daß sie nicht willkürlich erlassen werden kann. Jedem Führer steht ein Führerrat zur Seite, der ihn in wichtigen Angelegenheiten zu beraten hat. „Der Staat muß in seiner Organisation, bei der kleinsten Zelle der Gemeinde angefangen bis zur obersten Leitung des gesamten Reiches, das Persönlichkeitsprinzip verankert haben. Es gibt keine Majoritätsentscheidungen, sondern nur verantwortliche Personen, und das Wort „Rat" wird wieder zurückgeführt auf seine ursprüngliche Bedeutung. Jedem Manne stehen wohl B e r a t e r zur Seite, allein die Entscheidung trifft ein Mann"[24]). Nach § 55 DGO hat der Bürgermeister wichtige Angelegenheiten der Gemeinde mit den Gemeinderäten zu beraten. Welche Angelegenheiten als wichtig anzusehen sind, hat der Bürgermeister nach freiem Ermessen zu entscheiden. Jedoch werden in § 55 DGO eine ganze Reihe von solchen wichtigen Angelegenheiten aufgezählt, bei denen der Bürgermeister den Gemeinderäten Gelegenheit zur Äußerung geben m u ß. Er ist nur verpflichtet, die Meinung der Gemeinderäte sich vortragen zu lassen; keinesfalls wird er in seiner freien Entschlußkraft dadurch gehemmt. Für bestimmte Verwaltungszweige stehen dem Bürgermeister Beiräte zur beratenden Mitwirkung zur Verfügung. Auch diese eigenverantwortliche Beratung der Beiräte behindert den Bürgermeister nicht in seinem freien Entschluß.

Trotz dieser freien Entschließungsmöglichkeit dürfen die Maßnahmen des Bürgermeisters nie willkürlich getroffen werden, denn sie sind stets an dem Gedanken der Förderung der örtlichen Gemeinschaft und

[23]) Becker: Führungsordnung und Hierarchie, S. 27.
[24]) Adolf Hitler: Mein Kampf, S. 501/502.

der Volksgemeinschaft auszurichten. „Die Gemeinden fassen die in der örtlichen Gemeinschaft lebendigen Kräfte des Volkes zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben der engeren Heimat zusammen" (§ 1 DGO). „Die Gemeinden sind berufen, das Wohl ihrer Einwohner zu fördern und die geschichtliche und heimatliche Eigenart zu erhalten" (§ 2). Als höchstes Ziel muß der Arbeit des Bürgermeisters diese Förderung und Verwirklichung der örtlichen Gemeinschaft als kleinster Aufbauzelle des Staates zugrundeliegen. Nur eine enge mit dem Heimatboden und der geschichtlichen und kulturellen Eigenart fest verwurzelte Gemeinschaft wird eine wertvolle Zelle zum Aufbau des Volks- und Staatsganzen sein.

3. Führung und Verwaltung.

Aber nicht nur die eigentliche Entschließung, sondern auch die Ausführung und Verwaltung liegt in der Hand des Bürgermeisters. Dadurch ist jeder Dualismus zwischen Beschlußfassung und Ausführung oder Verwaltung gänzlich beseitigt. Es ist die Frage, ob mit der Beseitigung dieses Dualismus nicht überhaupt der Unterschied zwischen der früheren Beschlußfassung und der eigentlichen Verwaltung beseitigt worden ist. Wie wir sahen, ist die Fassung des Beschlusses ein Akt der Führung des Bürgermeisters. Besteht nun ein wesentlicher, d.h. ein Unterschied dem Wesen nach zwischen der Führung und der einfachen technischen Verwaltung oder handelt es sich lediglich um einen gradmäßigen Unterschied?[25]) Forsthoff und Höhn vertreten den Gedanken der scharfen Trennung zwischen Führungsordnung und Verwaltung. „Die dynamische Lebendigkeit des Führertums und die reglementgebundene Exaktheit der Verwaltung werden sich nicht vereinigen lassen, ohne dem Führertum oder der Verwaltung Abbruch zu tun. Der Führeranruf an die Gefolgschaft und die Dienstanweisung an die nachgeordneten Behörden sind und bleiben ihrem Wesen nach verschieden"[26]). Höhn sieht das Wesen der Verwaltung im Befehlen und Gehorchen. „Menschen werden geführt, Apparate werden verwaltet"[27]). Auch Maunz, Heckel und Schwarz gehen von der Unterscheidung zwischen Führungsordnung und Verwaltung aus. Im Gegensatz hierzu vertritt Weidemann die Ansicht von einem „Führertum in der Verwaltung" und glaubt, ein Führer-Gefolgschaftsverhältnis in der Behördenorganisation zu erkennen[28]).

Wenn auch der Unterschied von Führung und Verwaltung fast allgemein anerkannt wird, so ist doch damit keineswegs gesagt, daß nun Führung und Verwaltung zwei vollständig gleichberechtigte nebeneinanderstehende Gebiete seien, sondern das Primat der Führung wird

---

[25]) Zu dieser Frage vgl. die Darlegungen von E. Becker: Führungsordnung und Hierarchie. Jung-Festschrift, S. 28 ff. Dort auch genaue Literaturangabe.

[26]) Forsthoff, E.: Von den Aufgaben der Verwaltungsrechtswissenschaft. Deutsches Recht 1935. S. 399.

[27]) Höhn, R.: Das Führerprinzip in der Verwaltung. Deutsches Recht 1936, S. 304 ff.

[28]) Weidemann: Führertum in der Verwaltung. Deutsches Recht 1936, S. 18 ff.

stets betont. Die Verwaltung hat sich der Führung ein- und unterzuordnen. Die Verwaltung ist aber ein „unentbehrliches Hilfsmittel und die unbedingte Voraussetzung für die Durchsetzung der politischen Ziele und Aufgaben"[29]). Auch Heckel[30]) betont die Durchdringung von Führung und Herrschaft derart, daß die Führung den Vorrang erhält und die Einheit der Staatsgewalt herstellt. Führung ist nur in einer Gemeinschaft möglich. „Die Behördenorganisation und die Anstalten der öffentlichen Verwaltung stellen aber keine Gemeinschaften dar, sie sind Mittel der Staatsführung, die sich ihrer zur Erreichung der völkischen Ziele bedient"[31]). „Führungsordnung und Verwaltung werden also unterschieden, stehen aber doch in engster Beziehung zueinander. Für die Führungsordnung ist charakteristisch, daß sie nur innerhalb von Gemeinschaften wirksam werden kann, für die Verwaltung, daß sie nur ein dienendes Mittel der Führung ist"[32]).

Allerdings sehen wir auch den Führergedanken teilweise in die Verwaltung vordringen. Maunz[33]) weist mit Recht auf diesen „Einbruch des Gemeinschaftsdenkens in die vielfach herrschaftsmäßig aufgebaute Verwaltung" hin. Als besonders charakteristisches Beispiel eines solchen Einbruchs betrachtet er die Stellung des Bürgermeisters in der deutschen Gemeindeordnung. „Hier ist ein entscheidender Schritt unternommen worden, um den echten auf Treue und Gefolgschaft fußenden Führer in die Verwaltung einzubauen"[34]). Dabei ist aber der Verwaltungsaufbau in der Gemeinde keineswegs beseitigt worden. Der Bürgermeister ist zugleich Führer und Verwaltungschef der Gemeinde. Führung und Verwaltung sind zwar etwas Verschiedenes, aber sie sind nicht mehr scharf getrennt und verschiedenen Organen übertragen, sie können sich nicht mehr gegenseitig hemmen, denn sie sind in einer Hand vereinigt.

4. Verfassungslehre und Verfassungswirklichkeit.

Eines dürfen wir aber in der Verwaltungspraxis nicht vergessen: das Führerprinzip steht und fällt mit dem Vorhandensein oder Nichtvorhandensein von Führerpersönlichkeiten. Die deutsche Gemeindeordnung will, daß an der Spitze der Gemeinde ein Mann steht, der kraft seiner F ü h r e r eigenschaften seinen Willen durchzusetzen vermag. Ist das nicht der Fall, so besteht leicht die Gefahr, daß die Gedanken der Gewaltentrennung praktisch weiterwirken. Wenn auch nicht mehr abgestimmt werden darf, so kann ja der Bürgermeister immerhin fragen, wer von den Gemeinderäten etwa dafür und wer dagegen ist, und kann dann nach dem Willen der Mehrheit seine Entscheidung treffen. Ebenso groß ist aber die Gefahr, daß der Bürgermeister zwar pflichtgemäß

[29]) Schwarz, F.X.: Führung und Verwaltung in der NSDAP. Deutsches Recht 1936, S. 301.
[30]) Heckel: Berichte über die Lage des Studiums des öffentlichen Rechts. 1935, S. 17/18.
[31]) Becker, E.: Führungsordnung, a.a.O., S. 32.
[32]) Becker, ebd., S. 33.
[33]) Maunz, a.a.O., S. 220.
[34]) Maunz, ebd., S. 220.

seine Gemeinderäte anhört, sich im Grunde aber überhaupt nicht um deren Ansichten kümmert, sich auch garnicht die Mühe gibt, seine Räte von der eigenen Meinung zu überzeugen, sondern seinen Willen einfach diktatorisch durchsetzt. Weder Gewaltenteilung und Gewaltenhemmung noch Diktatur, sondern wahres Führertum verlangt die deutsche Gemeindeordnung.

III. Ergebnis des Vergleichs der Rechtsstellung des ehemaligen rheinischen und heutigen Bürgermeisters.

1. Überwindung der Gewaltentrennung und Gewaltenhemmung.

Wir sahen, daß die rheinische Gemeindeverfassung auf der Idee von der Gewaltentrennung und der Gewaltenhemmung aufgebaut war. Bei der Zweiteilung der Gewalten stand dem Bürgermeister die Exekutivgewalt zu, darüber hinaus hatte er aber immerhin bei der Beschlußfassung noch soviel Einfluß, um der Gemeindevertretung in ihrer Tätigkeit Schranken zu setzen. Ebenso kontrollierte und hemmte die Gemeindevertretung den Bürgermeister ihrerseits in seiner Tätigkeit. Diese Lähmung der Gemeindegewalt durch Trennung und Hemmung der Funktionen mußte beseitigt werden, wenn innerhalb der Gemeinde eine ersprießliche Arbeit geleistet werden sollte.

2. Der Bürgermeister als verantwortlicher Führer.

An die Stelle des liberalen Mißtrauens hat die Deutsche Gemeindeordnung das Vertrauens- und Treueverhältnis von Führer und Gefolgschaft gesetzt. Entschließung und Verwaltung sind in die Hand eines Führers gelegt worden und können so voll zur Auswirkung kommen, ohne sich gegenseitig zu behindern. Dieser Unterschied zwischen dem rheinischen und dem heutigen Bürgermeister ist so grundlegend, daß von einer Rezeption des rheinischen Rechts gar keine Rede sein kann. Die Rechtsstellung des nationalsozialistischen Bürgermeisters beruht auf dem germanischen Führergedanken, dem Treueverhältnis von Führer und Gefolgschaft. Es muß hier – worauf Becker[34a]) bereits eindeutig hingewiesen hat – „dem Irrtum entgegengetreten werden, als ob der Übergang vom Kollegialprinzip in der Verwaltung zum monokratischen Prinzip (auch Büroprinzip genannt) bereits die Verwirklichung des Führergedankens zur Folge hätte .... In der allgemeinen Staatsverwaltung bedeutete das monokratische Prinzip nur, daß einer — und nicht ein Kollegium — die Verantwortung für das Verwaltungshandeln trug. Nicht mehr".

3. Die Stellung des rheinischen Amtsbürgermeisters im Rahmen des neuen deutschen Gemeindeverfassungsrechts.

Durch die Deutsche Gemeindeordnung vom 30.1.1935 sind die rheinischen Ämter keineswegs beseitigt worden. Das Recht der Samtgemeinden ist durch die Amtsordnung vom 8. Oktober 1934 (Pr.Ges.S.

[34a]) Becker, E.: Führungsordnung, a.a.O., S. 36.

S. 393) in der Fassung vom 13. Juli 1935 (MBli V. S. 894) neu geregelt worden. Danach bleibt die Amtsverfassung in der Rheinprovinz und in der Provinz Westfalen erhalten (§ 1 AO). Die Amtsordnung gilt auch für die Kirchspielslandgemeinden in den Kreisen Husum, Norderdithmarschen und Süderdithmarschen der Provinz Schleswig-Holstein (§ 38 AO). Ämter sind vom Staat anerkannte Gemeindeverbände (§ 2, I AO). Sie sind öffentliche Gebietskörperschaften, die sich selbst unter eigener Verantwortung verwalten (§ 2, II AO). Das Verhältnis des Amtes zur Gemeinde ist grundsätzlich das gleiche geblieben. Der Aufgabenkreis der Ämter auf diesem Gebiet ist allumfassend (§ 3, I AO). Aufgaben der amtsangehörigen Gemeinden sollen sie aber nur übernehmen, wenn ihre einheitliche Durchführung für alle oder mehrere Gemeinden erforderlich ist oder wenn sie von diesen Gemeinden bei Berücksichtigung ihrer Leistungsfähigkeit nicht durchgeführt werden können." (§ 3, II AO). Die Übernahme von Aufgaben der amtsangehörigen Gemeinden erfolgt mit Genehmigung der Aufsichtsbehörde (§ 4 AO). Die Ämter übernehmen grundsätzlich die staatlichen Auftragsangelegenheiten, auch die, die den Gemeinden übertragen werden (§ 5, I u. II AO).

An der Spitze des Amtes steht der Amtsbürgermeister (§ 9, I AO). Seine Stelle wird grundsätzlich hauptamtlich verwaltet (§ 24a). Er wird vertreten von den Amtsbeigeordneten (§ 9, I AO). Zur Beratung des Amtsbürgermeisters werden Amtsälteste berufen (§ 27, I AO). Der Amtsbürgermeister ist in der amtsangehörigen Gemeinde, in der er wohnt, zugleich Bürgermeister (§ 23 AO). Er ist zu den Beratungen der Gemeinderäte der amtsangehörigen Gemeinden zu laden (§ 22, I AO). Er kann seinerseits jederzeit die Einberufung der Gemeinderäte verlangen. In den Beratungen untersteht er der Ordnungsgewalt des Bürgermeisters nicht. Der Amtsbürgermeister, der grundsätzlich Verwaltungsfachmann ist, hat die Bürgermeister in der Führung ihrer Geschäfte zu beraten und zu unterstützen. Daher sind ihm alle wichtigen Entschließungen der Bürgermeister rechtzeitig zur Kenntnis zu bringen (§ 19, I AO). Gegen Entschließungen und Anordnungen des Bürgermeisters, die das bestehende Recht verletzen oder den Zielen der Staatsführung zuwiderlaufen, kann der Amtsbürgermeister mit aufschiebender Wirkung Widerspruch erheben (§ 19, II AO). Als Amtsälteste müssen auch Bürgermeister der amtsangehörigen Gemeinden berufen werden, im übrigen ist darauf zu achten, daß die einzelnen Teile des Amtes angemessen berücksichtigt werden (§ 29 AO). Die Amtsältesten können an den Beratungen der Gemeinderäte ihrer Heimatgemeinde teilnehmen (§ 31 AO). Bei enger örtlicher und wirtschaftlicher Verbundenheit können auch mehrere Ämter von einem Amtsbürgermeister verwaltet werden (§ 33 AO). Im übrigen gelten für das Amt die entsprechenden Vorschriften der Deutschen Gemeindeordnung. Der grundlegende Unterschied zwischen dem früheren und dem heutigen rheinischen Amtsbürgermeister liegt in der Führerstellung des nationalsozialistischen Bürgermeisters begründet.

Zweiter Abschnitt.

Die Rechtsstellung von maire und Bürgermeister im geltenden Verfassungsrecht.

I. Rechtsstellung und Aufgaben des maire im heutigen französischen Gemeindeverfassungsrecht.

1. Rechtsstellung des maire.

Nach dem Gemeindeverfassungsgesetz vom 5. April 1884 wird der maire vom conseil municipal aus seiner Mitte gewählt. Die Wahl erfolgt in geheimer Abstimmung mit einfacher Stimmenmehrheit. Die Amtsdauer beträgt 4 Jahre, genau wie die der Mitglieder des conseil municipal und der agents (L.m. art. 76). Seit dem Pluviôsegesetz des Jahres VIII wurde der maire ernannt, auch unter der Julimonarchie blieb das staatliche Ernennungsrecht aufrechterhalten, allerdings mußte die Regierung den maire aus der Zahl der Munizipalräte ernennen. Das Gemeindeverfassungsrecht von 1884 führte dann die Wahl ein, ohne daß der Staatsbehörde ein Bestätigungsrecht zugebilligt wurde.

Der maire ist grundsätzlich Ehrenbeamter, doch ist dieses Ehrenamt in letzter Zeit — wenigstens für die größeren Gemeinden - immer mehr zum besoldeten Amt geworden. (L. m. Art. 74: „Les fonctions des maires, adjoints, conseillers municipaux sont gratuites"). Die französische Gemeinde ist, genau wie die rheinische, nach dem Einkörperschaftsprinzip aufgebaut, es findet einmalige Beschlußfassung statt. Der maire führt im conseil municipal den Vorsitz und handhabt die mit dieser Stellung verbundenen Rechte wie die Vorbereitung und Einberufung der Sitzungen, Leitung der Verhandlungen, Handhabung der Sitzungspolizei usw. An der Abstimmung nimmt er teil mit vollem Stimmrecht, er hat bei Stimmengleichheit die ausschlaggebende Stimme. Durch die Befugnisse der Vorbereitung der Verhandlungen und den Vorsitz im conseil municipal gibt der maire den Ausschlag bei den Beratungen. Der sachliche Umfang der Tätigkeit des conseil municipal ist nur gering, er wird noch dadurch in seiner Betätigung beschränkt, daß er nur vier Mal im Jahre (Februar, Mai, August, November) tagt. Außerordentliche Tagungen sind nur mit dem Einverständnis der Aufsichtsbehörde zulässig. „Das Gesetz erlaubt dem Munizipalrat, seine Wünsche betreffs aller lokalen Angelegenheiten geltend zu machen"[34b]). Doch liegt es andererseits beim maire, inwieweit er diese Wünsche überhaupt auf die Tagesordnung setzt. Die Initiative für die Gemeindeangelegenheiten liegt allein beim maire mit Ausnahme der Fälle, in denen das Gesetz eine ausdrückliche Beratung mit den Gemeinderäten vorschreibt.

Diese beherrschende Stellung des maire wird auch durch die sog. Kontrolle des conseil municipal (Art. 90 L. m.: „Le maire est chargé sous le contrôle du conseil municipal...") nicht beeinträchtigt. Ein Mißtrauensvotum des conseil gegen den maire gibt es nicht. Der con-

[34b]) Jèze, Gaston: Das Verwaltungsrecht der französischen Republik, S. 214.

seil könnte allenfalls bei der Aufstellung des Haushaltsplans Schwierigkeiten machen oder die Amtsführung des maire beim Präfekten tadeln. Dieses Recht würde aber jedem Gemeindeeinwohner genau so zustehen.

Der maire ist das alleinige Exekutivorgan der Gemeinde. Die Bedeutung der adjoints, deren Zahl je nach der Größe der Gemeinde bis zu 12 betragen kann, ist sehr gering. Im Falle der Verhinderung des maire, sei es durch vorübergehende Abwesenheit oder auch durch vorläufige Amtsenthebung (suspension) wird der adjoint, der bei der Wahl die meisten Stimmen erhalten hat, mit der Vertretung des maire beauftragt (L.m. art. 84). Bei Interessenkollision wird der maire ebenfalls von einem adjoint vertreten. Der maire kann ferner einen oder mehrere der adjoints mit einem Teil seiner Aufgaben betrauen. Die adjoints handeln jedoch dann unter der Aufsicht des maire, der auch die Verantwortung trägt (L.m. art. 82: „Sous sa (maire) surveillance et sa responsabilité"). Der maire ist der Dienstvorgesetzte der adjoints. Die französische Gemeinde hat also das Ein-Mann-Prinzip durchgeführt, während die belgische und luxemburgische Gemeindeverfassung das Kollegialitätsprinzip verwirklicht haben.

Der maire ist der Dienstvorgesetzte aller Gemeindebeamten[35]). Er ernennt und entläßt die Gemeindebeamten (L.m. art. 88: „Le maire nomme à tous les employés communaux pour lesquels les lois, décrets et ordonnances actuellement en vigueur ne fixent pas un droit spécial de nomination"). Ausgenommen von dieser Regelung sind durch ausdrückliche gesetzliche Bestimmung die Polizeikommissare, Feldhüter (L.m. art. 102), Steuereinnehmer (art. 156) und noch einige andere. Neben dem Recht der Entlassung steht dem maire auch das Recht zu, die Beamten zeitweilig außer Dienst zu setzen (suspension). Unter diesen Beamten nimmt — was bisher nicht genügend beachtet worden ist — der secrétaire (Gemeindeschreiber) eine besonders bedeutende Stellung ein.

Er hat seinen Vorgänger in dem secrétaire greffier von 1791 und vom Jahre IV. Das Pluviôsegesetz vom Jahre VIII hat ihn nicht erwähnt, jedoch schuf ein Dekret vom Messidor des gleichen Jahres abermals dieses Amt. Ein avis des conseil d'Etat vom 2. Juli 1897 erklärte, daß der secrétaire communal keinen offiziellen Charakter habe. Dieser Standpunkt ist auch durch die arrêts de cassation vom 22. Juni 1883 und 25. Januar 1899 bestätigt. Hier zeigt sich wieder die oft zu beobachtende Tatsache, daß das geschriebene Gesetz und das wirkliche Leben voneinander abweichen. Obwohl die Stellung des secrétaire verfassungsmäßig nicht verankert ist, ist er doch gleich nach dem maire die wichtigste Person in der Gemeinde. Er ist der ruhende Pol der Gemeindeverwaltung, besonders, da die Stellung des maire politisch stark abhängig ist und auch in den größeren Städten oft nur als Sprung-

[35]) Hierbei ist zu beachten, daß es sich nicht um eigentliche Beamte (fonctionnaires) in unserem Sinne handelt, sondern — abgesehen von den durch die Staatsbehörde ernannten Beamten — lediglich um Angestellte (employés). Vgl. Otto Mayer, a.a.O., S. 467.

brett in das politische Leben angesehen wird. Praktisch führt der secrétaire die ganze laufende Verwaltung, er ist der Mann, der für die gleichbleibende Linie in der Gemeindeverwaltung sorgt. Collet[36]) sagt von ihm: „Cette institution y est cependant bien vivante et le secrétaire de mairie si sa signature n'a aucune valeur administrative n'en est pas moins la cheville[37]) ouvrière de l'administration municipale". In der belgischen Gemeindeverfassung ist die Stellung des Sekretärs noch bedeutender. (Belg. Gem.Verf. Art. 109 -113). Hier bedürfen sogar sämtliche Gemeindeakte seiner Gegenzeichnung[38]).

Der maire ist einmal unmittelbarer Staatsbeamter, soweit es sich um die Ausübung staatlicher Auftragsangelegenheiten handelt, soweit es sich aber um die Verwaltung der sog. eigenen Angelegenheiten der Gemeinde handelt, ist er nur mittelbarer Staatsbeamter. Diese strenge Unterscheidung besteht jedoch nur in der Theorie, praktisch ist der maire der Untergebene des Präfekten. Als solcher ist er in den zentralistischen Staatsaufbau eingeordnet und als solcher empfängt er vom Präfekten seine Dienstbefehle.

2. Aufgaben des Maire.

Die Aufgaben des maire zerfallen, entsprechend den Aufgaben der Gemeinde, in die gemeindeeigenen Angelegenheiten und die staatlichen Auftragsangelegenheiten. Die wichtigste Aufgabe des maire ist die Ausführung der Beschlüsse des conseil. Die Beschlüsse des conseil municipal zerfallen in zwei Gruppen: die délibérations ordinaires und die délibérations réglementaires. Vor 1884 waren die délibérations ordinaires die Regel, sie bildeten den Gegenstand der gemeindlichen Angelegenheiten, das eigentliche Gemeinderecht (droit commun). Durch das Gesetz vom 24. Juli 1867 wurden aber dem conseil municipal bereits weitere délibérations réglementaires gegeben. Das Gemeindegesetz von 1884 dagegen machte die délibérations réglementaires zur Regel und die délibérations ordinaires zur Ausnahme, die nun im Gesetz einzeln aufgezählt wurden (L.m. art. 68, 114, 150, 151 usw.). Die Verwaltungsreform von 1926 brachte dem conseil weitere délibérations réglementaires, die bisher zu den délibérations ordinaires gezählt hatten.

Die wichtigen Beschlüsse der Gemeinde (délibérations ordinaires) bedürfen der förmlichen Genehmigung der Aufsichtsbehörde, meistens des Präfekten, in vereinzelten Fällen auch des Präfekturrates, der Departementskommission, der gesetzgebenden Körperschaft oder des Staatschefs; sie sind im Gesetz im einzelnen aufgezählt. Fehlt diese Genehmigung, so sind sie als nicht vorhanden anzusehen. Die délibérations réglementaires dagegen sind aus sich heraus gültig (exécutable) und bedürfen keiner förmlichen Genehmigung (approbation) des Präfekten. Sie sind aber nicht unangreifbar (inattaquable), sondern können vernichtet werden (annullable). Jeder Beschluß (délibération) des conseil muß binnen acht Tagen vom maire an den sous-préfet geleitet

36) Collet, René: La commune belge et la commune française, S. 62.
37) Cheville = Pflock, Bolzen, hier etwa Angelpunkt.
38) Collet, a.a.O., S. 62.

werden. Dieser trägt ihn in ein Register ein (enregistrer) und gibt ihn mit der Empfangsbescheinigung (récépisse) versehen, an den maire zurück (L.m. art. 62). Erst nach einem Monat – durch die Reform von 1926 sind die Fristen abgekürzt — wird der Beschluß vollziehbar (exécutable). Innerhalb dieser Frist kann ihn der Präfekt annullieren. Die Beschlüsse können nun entweder „nulles de plein droit" oder lediglich „annuilables" sein. Bei der „nullité de plein droit" muß die Nichtigkeit ausgesprochen werden, sobald einer der Gründe, der sie bedingt, vorhanden ist. Die Nichtigkeitserklärung ist auch an keine Fristen gebunden, muß also jederzeit bei Bekanntwerden ausgesprochen werden. „Nullité de plein droit" liegt vor, wenn ein Gesetz oder eine Rechtsverordnung verletzt ist (L.m. art. 63, II), wenn der conseil seine Befugnisse überschritten hat (étranger à ses attributions" L.m. art. 63, I) oder wenn der Beschluß außerhalb der ordentlichen Sitzungsperiode ergangen ist (hors de sa réunion légale, art. 63, I L.m.). Nur aus diesen Gründen darf und muß die Nichtigkeitserklärung vom Präfekten im Präfekturrat (conseil de préfecture) ausgesprochen werden (L.m. art. 65). Ist ein Beschluß lediglich annullable, so k a n n er trotzdem vom Präfekten annulliert werden. Die Annullation kann aber nur innerhalb eines Monats erfolgen. Ein Beschluß ist z.B. annullable, wenn bei seinem Zustandekommen ein Interessierter mitgewirkt hat, sei es, daß er persönlich oder auch nur als Beauftragter eines anderen interessiert war (L.m. art. 64).

Von den sonstigen zahlreichen Befugnisse des maire sind die wichtigsten die Besorgung der allgemeinen laufenden Verwaltung, die Beaufsichtigung der Beamten, die Kontrolle der Gemeindeanstalten, des Gemeindevermögens usw.

An unserem Begriff der Selbstverwaltung gemessen, fehlt der französischen Gemeinde der allseitige Wirkungskreis. Die Gemeinde darf nur auf den Gebieten tätig werden, die ihr das Gesetz vorschreibt. Dadurch fehlt der Kreis unserer freiwillig übernommenen Selbstverwaltungsangelegenheiten von vornherein. Darüber hinaus bedarf jeder wichtige Akt der formellen Genehmigung des Präfekten, aber auch jeder andere Akt erlangt erst nach der Genehmigung seine Vollwirksamkeit. Mit unserer deutschen Selbstverwaltung verglichen, würde das bedeuten, daß die Gemeinde nur eine gesetzlich aufgetragene und stark gebundene Eigenverwaltung kennt. Da es Angelegenheiten einer ungebundenen Selbstverwaltung überhaupt nicht gibt, kann man wohl mit Recht von den Gemeindeangelegenheiten als m i t t e l b a r e n S t a a t s a u f g a b e n sprechen.

Eine zweite wichtige Aufgabe des maire ist die Handhabung der Ortspolizei, mit der er unter „der Überwachung" der Aufsichtsbehörde beauftragt ist. (art. 91 L.m.: „Le maire est chargé, sous la s u r v e i l l a n c e de l'administration supérieure de la police municipale et de la police rurale..."). Da der Wortlaut des Gesetzes nicht eindeutig ist, hat sich in der französischen Wissenschaft ein heftiger Streit darüber erhoben, ob die Polizei Gemeindeangelegenheit oder ob sie dem maire lediglich als staatliche Auftragsangelegenheit überwiesen worden

ist. Das Gesetz vom 14. Dezember 1789 hatte die Polizei unbestritten zu einer Gemeindeangelegenheit gestempelt, sie war nach dem Wortlaut des Gesetzes vom 24. August 1790 den Gemeinden nicht in Auftrag gegeben (déléguée), sondern ihnen als Gemeindeangelegenheit überlassen (confiée). Durch das Pluviôsegesetz des Jahres VIII wurde die Polizei Staatsangelegenheit. Für die Gemeindeangelegenheiten wurde dem maire der conseil municipal beigegeben. Wo dieser also nicht in Erscheinung trat wie bei der Polizei, handelte es sich eben um eine Staatsangelegenheit. Das Gemeindeverfassungsgesetz von 1884 sonderte die Polizei einmal aus dem Kreise der Angelegenheiten, die dem conseil municipal zur délibération zustehen ab, stellte sie aber nicht unter die „autorité" der Aufsichtsbehörde, sondern nur unter ihre „surveillance". Damit tauchte der Streit, ob die Polizei zu den Gemeindeangelegenheiten zu zählen sei oder nicht, von neuem auf. Otto Mayer[39]) sieht die Polizei als staatliche Angelegenheit an. Nach seiner Ansicht ist die Polizei „eine besondere Angelegenheit der Gemeinde, die aber im Verhältnis zu den Staatsbehörden so behandelt wird, als wäre sie keine Gemeindeangelegenheit, sondern ein staatlicher Auftrag innerhalb der Behördenordnung"[40]). Dadurch erhalte die Zuteilungsweise des Gesetzes allerdings „den Anstrich einer zwecklosen historischen Liebhaberei". Doch erkennt er auch an, daß sie immerhin im Vergleich zu den Staatsangelegenheiten noch einige besondere Wirkungen hat. Andere bezeichnen die Polizei als Staatsangelegenheit, weil der conseil municipal hierauf keinen Einfluß habe. Dagegen steht Berthélemy[41]) auf dem Standpunkt, daß die Polizei eine Gemeindeangelegenheit sei. Er versucht das vor allem damit zu beweisen, daß er anführt, wie unsinnig es wäre, wenn man annehmen wollte, daß der Staat ein Interesse daran habe, wie das Straßenpflaster oder die Beleuchtung in irgend einem kleinen Orte sei. Eine andere Gruppe von Wissenschaftlern bezeichnet die Polizei als „attribution mixte", womit natürlich auch nichts gewonnen ist. Duguit[42]) versucht die Polizei als Ausfluß des „pouvoir municipal" darzustellen, doch muß er selbst zugeben, daß dieser pouvoir municipal nirgends im gegenwärtigen französischen Staatsrecht verankert ist. Ohne auf den Streit näher eingehen zu wollen, kann m.E. doch gesagt werden, daß die Polizei trotz kleiner Abweichungen im Vergleich zu den übrigen Staatsangelegenheiten eine staatliche Auftragsangelegenheit des maire ist. Der sachliche Umfang der polizeilichen Angelegenheiten wird neuerdings äußerst weit ausgelegt. Da der Gemeinde der allseitige Wirkungskreis fehlt, ist sie geradezu gezwungen, selbst ihre wirtschaftliche Tätigkeit rechtlich großenteils auf ihre Polizeibefugnisse zu stützen.

Als Staatsbeamter ist der maire vollständig in den hierarchischen Staatsaufbau eingegliedert, er schließt sich als letztes Glied der Kette Minister-Präfekt-Unterpräfekt an und ist Dienstuntergebener seiner

39) O. Mayer, a.a.O., S. 65 ff.
40) ebd., S. 68.
41) Berthélemy, a.a.O., S. 215, Anm. 2.
42) Zit. bei Steinkopff, S. 23.

Aufsichtsbehörde. Seine wichtigsten Aufgaben als Staatsbeamter sind die Veröffentlichung der Gesetze und Verordnungen (L.m. art. 92) sowie die Durchführung der Wahlen. Ferner hat er als Zivilstandsbeamter Geburten, Heiraten, Todesfälle usw. zu beurkunden, alle möglichen Arten von Zeugnissen (Armutszeugnis, Sittenzeugnis usw.) auszustellen. Daneben liegt ihm ein Teil der Gerichtspolizei ob. In dieser Eigenschaft hat er Feststellungen und Verfolgungen von Übertretungen anzustellen, sowie Untersuchungen von Verbrechen einzuleiten. Für die staatliche Verwaltung besteht keine allgemeine Delegation, sondern er ist mit einer Menge von Einzelaufgaben betraut.

3. Staatliche Beaufsichtigung des maire.

Aber nicht nur in Bezug auf die staatlichen Auftragsangelegenheiten, sondern auch bei der Erfüllung der Gemeindeangelegenheiten ist der maire fest in den hierarchischen Staatsaufbau eingegliedert. Im Gegensatz zum deutschen Recht gibt es in der französischen Gemeinde keine eigenverantwortliche Erledigung eigener Aufgaben. Wie wir bereits sahen, bedarf jeder gemeindliche Akt der formlosen Genehmigung des Präfekten. Der Unterschied zur Staatsangelegenheit beruht im wesentlichen darin, daß der Präfekt nicht das Recht hat, diese Maßnahme abzuändern. Die Gemeindeangelegenheiten stellen sich also in Wirklichkeit als mittelbare Staatsaufgaben dar. Der Präfekt kann jede Maßnahme der Gemeinde annullieren oder suspendieren, darüber hinaus hat er aber das Recht, auch positiv Handlungen in der Gemeinde vorzunehmen. In art. 85 L.m. heißt es: „Dans le cas où le maire refuserait ou négligerait de faire un des actes qui lui sont prescrits par la loi, le préfet peut après l'en avoir requis y procéder d'office par lui-même ou par un délégué special". Jèze[43]) schließt daraus, daß dem Präfekten allgemein das Recht zustehe, anstelle des maire zu handeln. So hält er es z.B. für zulässig, daß der Präfekt anstelle des maire eine Zahlungsanweisung für kommunale Aufgaben erteile. Berthélemy[45]) will jedoch dem Präfekten nur für die Fälle, in denen das Gesetz dem maire ausdrücklich eine Aufgabe zuweist, ein Ersatzausführungsrecht zuerkennen. In einigen Fällen hat das Gesetz derartige Rechte des Präfekten ausdrücklich aufgezählt (L.m. art. 152, II; 94, II; 99).

Darüber hinaus hat der Präfekt die eigentliche Beaufsichtigung über den maire, er kann ihm jederzeit Dienstanweisungen (Zirkulare) zustellen. Weiterhin kann er Disziplinarstrafen über den maire verhängen. Nach art. 86 L.m. kann der Präfekt durch arrêté den maire jederzeit vom Amt suspendieren, und zwar für die Dauer eines Monats. Der Minister des Innern kann diese Frist auf drei Monate verlängern, und der Präsident der Republik kann den maire durch Dekret absetzen. Genau so wie der maire kann auch jedes Mitglied des conseil municipal von der Staatsbehörde suspendiert oder entlassen werden[46]). Selbst der ganze Munizipalrat kann entlassen werden.

[43]) Jèze, a.a.O., S. 212.
[45]) Berthélemy, a.a.O., S. 218.
[46]) Jèze, a.a.O., S. 214.

Die Kontrolle durch die Präfeekten wird jedoch häufig einseitig ausgeübt. „Sie beuten ihre Kontrollaufgabe recht oft für politische Zwecke aus", sagt Jèze[47]), „und sehen darin ein Mittel, die Gemeinden welche die jeweilige Regierung in den politischen Wahlen nicht unterstützen, zu belästigen; dagegen schließen sie ihre Augen bei allen Gesetzwidrigkeiten, die von den regierungsfreundlichen Gemeinden begangen werden zu, sie verzichten solchen gegenüber auf ihre Kontrollbefugnisse". Die Folge davon ist, daß die Bürger sich mit Beschwerden an den Staatsrat wenden. Diese gerichtliche Kontrolle über den maire wird genau wie diejenige über die übrigen Beamten ausgeübt. Es können Beschwerden über den maire wegen Überschreitung der Amtsgewalt vor dem Staatsgerichtshof erhoben werden. Gegen ungesetzliche Handlungen des maire kann die Einrede der Ungesetzmäßigkeit erhoben werden. Endlich kann im Falle des persönlichen Verschuldens die Klage auf persönliche Verantwortung angestrengt werden, daneben auch eine Klage gegen das Gemeindevermögen.

II. Rechtsstellung und Aufgaben des deutschen Bürgermeisters.

1. Rechtsstellung des Bürgermeisters als des Führers in der örtlichen Gemeinschaft.

Ganz anders als die Rechtsstellung des maire ist die des deutschen Bürgermeisters als des Führers der örtlichen Gemeinschaft. Dies kommt bereits in der Art seiner Bestellung zum Ausdruck. Weder durch staatliche Ernennung noch durch parlamentarische Wahl nach dem Mehrheitsprinzip wird der Bürgermeister in seine Stellung gehoben, sondern nach Zusammenwirken von Gemeinde, Partei und Staat wird er durch die Gemeinde in sein Amt berufen. Die Stellen hauptamtlicher Bürgermeister sind vor der Besetzung von der Gemeinde öffentlich auszuschreiben (§ 41 DGO). Diese öffentliche Ausschreibung hat den Zweck, den Kreis der Bewerber möglichst zu erweitern, um so den Geeignetsten herausfinden zu können. Die bei der Gemeinde eingegangenen Bewerbungen werden dem Beauftragten der NSDAP. zugeleitet. Dieser schlägt nach Beratung mit den Gemeinderäten bis zu drei Bewerbern vor. Um den Einklang und die Zusammenarbeit der Gemeinde mit der Partei herzustellen, ist diese bei der Auswahl des zukünftigen Bürgermeisters an erster Stelle beteiligt. Der Vorschlag des Beauftragten der NSDAP. erfolgt aber erst nach der Beratung mit den Gemeinderäten. Bei dieser Beratung wird den Gemeinderäten Gelegenheit gegeben, ihre Ansichten und Wünsche vorzubringen. Nachdem so durch diese Zusammenarbeit von Gemeinde und Partei bereits eine engere Auswahl getroffen ist, werden diese Vorschläge zusammen mit den übrigen Bewerbungen der zuständigen Aufsichtsbehörde übermittelt (§ 41 Abs. 2 DGO). Jetzt hat sich die Staatsbehörde zu entscheiden, ob sie mit den eingereichten Vorschlägen einverstanden ist. Ist sie mit der Berufung eines der vorgeschlagenen Bewerber einverstanden, so ernennt die Ge-

[47]) Jèze, a.a.O., S. 217.

meinde diesen (§ 41 Abs. 3 DGO). Andernfalls sind neue Vorschläge einzureichen. Ist die staatliche Behörde auch hiermit nicht einverstanden oder werden ihr innerhalb der vorgeschriebenen Frist keine Vorschläge gemacht, so beruft sie den Bürgermeister. Im allgemeinen soll also die Auswahl des Bürgermeisters der Zusammenarbeit von Partei und Gemeinde überlassen werden, und nur in dem Fall, wo die staatliche Behörde die vorgeschlagenen Männer für untragbar hält, steht ihr im allgemeinen Staatsinteresse die letzte und endgültige Entscheidung zu.

Grundsätzlich ist der Bürgermeister ehrenamtlich tätig. Gerade das ehrenamtliche Element soll in der Gemeinde nach Möglichkeit gestärkt und ausgebaut werden. Daher ist — von Ausnahmen abgesehen — der Bürgermeister in allen Gemeinden unter 10 000 Einwohnern ehrenamtlich tätig. In größeren Gemeinden hat man es jedoch im Interesse einer sachlich zweckmäßigen Arbeit für erforderlich gehalten, die Stelle des Bürgermeisters oder eines Beigeordneten hauptamtlich verwalten zu lassen. Besonders die kleinere Gemeinde soll eine feste örtliche Gemeinschaft bilden, der fähigste Mann dieser Gemeinschaft soll zu ihrem Führer berufen werden und als solcher ehrenamtlich tätig sein. Die Stellen ehrenamtlicher Bürgermeister brauchen daher auch nicht öffentlich ausgeschrieben zu werden, denn es handelt sich hier nicht darum, aus einem großen Kreis von Bewerbern die Auswahl zu treffen, sondern der Führer der örtlichen Gemeinschaft soll möglichst aus der Gemeinde selbst herauswachsen.

Jedem Führer steht ein Führerrat zur Seite. Dem Bürgermeister stehen die Gemeinderäte und die Beiräte zu eigenverantwortlicher Beratung zur Verfügung. Die Gemeinderäte haben die Aufgabe, die dauernde Fühlung der Verwaltung der Gemeinde mit allen Schichten der Bürgerschaft zu sichern (§ 48 Abs. 1 DGO). Der Bürgermeister ist kein staatlicher Beamter, der als Dienstuntergebener lediglich die Befehle seiner übergeordneten Dienstbehörde auszuführen hat, indem er ebenfalls Befehle erteilt, sondern als Führer seiner Gefolgschaft hat er die Pflicht, mit dieser stets in engster Berührung und Fühlungnahme zu bleiben. Diese dauernde lebendige Verbindung von Bürger und Bürgermeister soll vor allem durch die Gemeinderäte aufrechterhalten werden. Ihre Aufgabe ist es, den Bürgermeister mit den Wünschen und Ansichten aller Bevölkerungskreise vertraut zu machen, ebenso wie es aber auch ihre Pflicht ist, den Maßnahmen des Bürgermeisters in der Gemeinde Verständnis zu verschaffen. Die Gemeinderäte bilden kein Kollegium, das in geheimer Abstimmung seine Beschlüsse faßt, sondern jeder Gemeinderat hat den Bürgermeister eigenverantwortlich zu beraten. Hierbei hat er ausschließlich das Gemeindewohl zu wahren und zu fördern (§ 48 DGO). Gemäß dieser wichtigen Aufgabe, von deren Erfüllung überhaupt das Bestehen oder Nichtbestehen des genossenschaftlichen Elements in der Selbstverwaltung abhängt, ist die Auswahl der Gemeinderäte äußerst sorgfältig. Der Beauftragte der NSDAP. beruft im Benehmen mit dem Bürgermeister die Gemeinderäte. „Bei der Berufung hat er auf nationale Zuverlässigkeit, Eignung und Leu-

mund zu achten und Persönlichkeiten zu berücksichtigen, deren Wirkungskreis der Gemeinde ihre besondere Eigenart oder Bedeutung gibt oder das gemeindliche Leben wesentlich beeinflußt" (§ 51 DGO). Alle wichtigen Angelegenheiten der Gemeinde hat der Bürgermeister mit den Gemeinderäten zu beraten. Für eine Anzahl wichtiger Maßnahmen macht das Gesetz die Beratung dem Bürgermeister zur unbedingten Pflicht (§ 55 DGO). Der Bürgermeister lädt die Gemeinderäte zu den Beratungen (§ 56 DGO), er eröffnet, leitet und schließt die Beratungen (§ 57 DGO), handhabt die Ordnung und übt das Hausrecht aus (§ 57 Abs. 2).

Für einen bestimmten Verwaltungszweig können Beiräte zur beratenden Mitwirkung bestellt werden (§ 58 DGO). Die Beiräte werden vom Bürgermeister berufen; auch sie haben die Pflicht, den Bürgermeister eigenverantwortlich in seinem besonderen Arbeitsgebiet zu beraten. Diese eigenverantwortliche Beratung bindet jedoch den Bürgermeister keineswegs in seiner freien Entschlußfähigkeit.

Nach § 37 DGO ist der Bürgermeister der Dienstvorgesetzte aller Beamten, Angestellten und Arbeiter der Gemeinde. Er stellt sie an und entläßt sie. Als Dienstvorgesetzter verteilt er die Geschäfte auf die Gemeindebeamten und gibt die allgemeinen und die im Einzelfalle erforderlichen Anordnungen; ihm steht ferner die Disziplinargewalt über die Beamten zu. In den Fällen, in denen die Auswahl von Beamten einer anderen Stelle zusteht (Beigeordnete, Gemeinderäte, §§ 41, 51 DGO), ist der Bürgermeister zur Berufung in das Beamtenverhältnis verpflichtet.

Dem Bürgermeister stehen Beigeordnete als Stellvertreter zur Seite (§ 34 DGO). Der erste Beigeordnete ist der allgemeine Vertreter, die anderen Beigeordneten vertreten den Bürgermeister auf ihrem Fachgebiet und bei dessen Verhinderung nach ihrer Reihenfolge. Der Bürgermeister kann aber jede Arbeit an sich ziehen, er kann auch andere Beamte und Angestellte als die Beigeordneten mit seiner Vertretung beauftragen (§ 35 Abs. 2 u. 3). Die Vertretung des Bürgermeisters ist nicht nur im Falle seiner Verhinderung möglich, sondern auch in sonstigen Fällen. Im übrigen sind die Beigeordneten ebenso wie die anderen Gemeindebeamten gestellt; sie unterstehen ebenfalls der Disziplinargewalt des Bürgermeisters.

2. Aufgaben des Bürgermeisters als des Führers in der örtlichen Gemeinschaft.

Die Aufgaben der Gemeinde, die der Bürgermeister als Führer der örtlichen Gemeinschaft zu erledigen hat, zerfallen wie bisher in Selbstverwaltungs- und Auftragsangelegenheiten. Grundsätzlich ist die Gemeinde dazu berufen, alle in ihrem Gebiet vorkommenden öffentlichen Aufgaben zu erledigen (§ 2 Abs. 2 DGO). Der Wirkungskreis der deutschen Gemeinde ist allseitig im Vergleich zu dem der französischen Gemeinde, die nur die ihr ausdrücklich zugewiesenen Aufgaben zu erfüllen hat. Mit dieser Allseitigkeit (Totalität, Universalität) des Wirkungskreises wird der Gedanke der einheitlichen Verwaltungsführung

in der Ortsinstanz verwirklicht. Nur dadurch ist es möglich, die vielfältigen, sich oft widerstrebenden Verwaltungsziele und -interessen zu einer wirksamen Zusammenarbeit zu vereinigen. Der Allseitigkeit des Wirkungskreises sind aber zwei Schranken gesetzt: die Gemeinden sind nicht zuständig zur Erfüllung der Aufgaben, die entweder nach gesetzlicher Vorschrift anderen Stellen ausdrücklich zugewiesen sind oder auf Grund gesetzlicher Vorschrift von anderen Stellen übernommen werden (§ 2 Abs. 2 DGO). Zur Vermeidung eines Neben- oder Gegeneinander in der öffentlichen Verwaltung sind die Gemeinden von der Erledigung dieser Aufgaben ausgeschlossen. Die Zuständigkeit dieser Sonderbehörden oder auch Gemeindeverbände muß aber durch Gesetz begründet sein. Verordnungen zur Durchführung solcher Gesetze bedürfen der Zustimmung des Reichsministers des Innern (§ 2 Abs. 3 DGO). Dies gilt auch für die Fälle, in denen öffentliche Aufgaben auf Grund gesetzlicher Vorschrift auf andere Stellen übernommen werden. Hiernach soll vor allem eine zweckmäßige Verteilung der Aufgaben zwischen Gemeinden und Gemeindeverbänden stattfinden. Auch für die Gemeindeverbände besteht der Grundsatz der Allseitigkeit des Wirkungskreises, sodaß daher leicht ein Nebeneinander der Arbeiten von Gemeinde und Gemeindeverband eintreten könnte (daher die Kompetenz-Kompetenz der Ämter in Rheinland und Westfalen im Vergleich zur Gemeinde).

Die Selbstverwaltungsangelegenheiten[47a]) der Gemeinde ihrerseits kann man wieder einteilen in freiwillig übernommene und gesetzlich übertragene Angelegenheiten. Bei den gesetzlich übertragenen Selbstverwaltungsangelegenheiten wird meistens auf ihren Selbstverwaltungscharakter besonders hingewiesen, im übrigen handelt es sich stets dann um eine Auftragsangelegenheit, wenn sich der Staat ein besonderes Anweisungsrecht vorbehält.

Neben diesen Selbstverwaltungsangelegenheiten, die die Gemeinden eigenverantwortlich verwalten, überträgt der Staat ihnen Aufgaben, die sie nach seiner Anweisung zu erledigen haben. Hierbei führt der Staat nicht nur eine Aufsicht über die Gemeinden, sondern er kann jederzeit auch in reinen Ermessensfragen Anweisungen geben. Der Bürgermeister ist für die Erledigung der Auftragsangelegenheiten der Dienstgewalt der Staatsbehörden unterworfen. Derartige Aufgaben dürfen aber in Zukunft den Gemeinden nur noch durch Gesetz, nicht durch einfache Verwaltungsanweisung übertragen werden. Dabei ist auch auf einen gerechten Finanzausgleich zu achten, da die Durchführung der Angelegenheiten kostenmäßig der Gemeinde zur Last fällt.

Bei der Erfüllung dieser Gemeindeaufgaben und auch darüber hinaus ist die Förderung und Verwirklichung der örtlichen Gemeinschaft die wichtigste Aufgabe des Bürgermeisters. Als Führer der Gemeinde hat er diese unterste Einheit im Aufbau des Reiches zu einer wahren Gemeinschaft auszubauen, die nach dem Grundsatz: Gemeinnutz vor Eigennutz verwaltet wird. Die Deutsche Gemeindeordnung ist

[47a]) vgl. Becker: Studien, S. 236 ff.

ein Grundgesetz des nationalsozialistischen Staates[48]) (Vorspruch zur DGO), sie soll den Boden bereiten, auf dem sich der Neubau des Reiches vollziehen kann. Das höchste Staatsziel „in einem einheitlichen, von nationalem Willen durchdrungenen Volke, die Gemeinschaft wieder vor das Einzelschicksal zu stellen, Gemeinnutz vor Eigennutz zu setzen und unter Führung der Besten des Volkes die wahre Volksgemeinschaft zu schaffen, in der auch der letzte willige Volksgenosse das Gefühl der Zusammengehörigkeit findet", muß zuerst in der Gemeinde verwirklicht werden. Blutsmäßige Zusammengehörigkeit, Verwurzelung mit dem Heimatboden und der heimatlichen Eigenart sind die Grundpfeiler für die Verwirklichung der Gemeinschaft. Diese geschichtliche und heimatliche Eigenart muß gepflegt und erhalten werden, sowohl in der Wachhaltung der geschichtlichen Tradition als auch in der Errichtung und Betreuung der heimatlichen Naturschönheiten und Kulturdenkmäler. Daneben darf natürlich die wichtige Aufgabe des Bürgermeisters für das Wohl seiner Gemeindeglieder zu sorgen, nicht vergessen werden.

Nicht immer wird es dem Bürgermeister gelingen, sich auf Grund seiner Führereigenschaften allein durchzusetzen und die Interessen der verschiedenen Gruppen durch einen einheitlichen Willen zu ersetzen. Oft werden die sachlichen Meinungsverschiedenheiten etwa zwischen zwei wirtschaftlichen oder ständischen Gruppen derartig groß sein, daß dem Bürgermeister nichts anderes übrig bleibt, als zwischen diesen beiden verschiedenen Ansichten zu vermitteln. Allein durch die Schaffung einer wahren Volksgemeinschaft innerhalb der Gemeinde werden die sachlichen Schwierigkeiten noch nicht überwunden sein. Hier haben dann die schiedsrichterlichen Aufgaben des Bürgermeisters einzusetzen[49]). Auch in der Art, wie er es fertig bringt, zwischen den verschiedenen Meinungen zu vermitteln, zeigt sich seine Eignung zum Führer. Diese schiedsrichterlichen Aufgaben des Bürgermeisters werden auch in der ersten Ausführungsanweisung zu § 32 der Deutschen Gemeindeordnung betont. „Ihm (dem Bürgermeister) fällt damit neben dem Amte des Führers zugleich das eines Schiedsrichters zu. Wie er als Führer alle in der Gemeinde wirksamen lebendigen Kräfte für die Gemeinschaft zusammenzufassen hat, so hat er als Schiedsrichter widerstreitende Interessen in dem für die Gemeinschaft förderlichsten Ausgleich zu vereinen"[50]).

---

[48]) Vgl. ferner Vahl: Die Deutsche Gemeindeordnung als Grundgesetz des nationalsozialistischen Staates.

[49]) Das Problem der schiedsrichterlichen Führung hat Herrfahrdt ausführlich behandelt: Werden und Gestalt des Dritten Reiches, bes. S. 46 ff. und S. 49, § 1 des Entwurfs eines Reichsgesetzes über die kommunale Selbstverwaltung. Vgl. auch Herrfahrdt: Schiedsrichterliche Führung, Deutsches Recht 1935, S. 208 ff. — Dagegen R. Höhn, der den Begriff der „schiedsrichterliche Führung" ablehnt. Höhn: Der Führerbegriff im Staatsrecht, Deutsches Recht 1935, S. 301, Anm. 17. Der Streit geht also um den Begriff. Daß der Bürgermeister auch schiedsrichterliche Aufgaben zu erfüllen hat, kann nicht bestritten werden. Vgl. a. Becker: Diktatur und Führung, S. 37, 38.

[50]) M Bl i V. 1935, S. 415 ff.

3. Bürgermeister und Gemeinde im Verhältnis zum Staat.

Am deutlichsten zeigt sich der Unterschied zwischen der deutschen und der französischen Gemeindeverwaltung in der Stellung des Bürgermeisters und der Gemeinde zum Staat. Die Gemeinden sind die kleinsten Zellen des völkischen Staates, daher muß ihre Verwaltung trotz des ihnen zugebilligten Eigenlebens mit dem Wohle des Volks- und Staatsganzen in Einklang stehen. Der Staat muß also notwendigerweise eine Aufsicht über die Gemeinden ausüben. Diese Aufsicht darf sich aber nicht lediglich auf die Gesetzmäßigkeit der Verwaltung beschränken, sonst kann dies wie in der Vergangenheit dahin führen, daß die Gemeinden mit den Zielen der Staatsführung in offenen Widerspruch geraten und etwa als gleichberechtigte Gegner vor dem Verfassungsgerichtshof des Staates in offenem Streit um Verfassungsfragen liegen. Die Gemeinde muß sich als Zelle organisch dem gesamten Staatsaufbau einfügen.

Andererseits darf aber auch der Staat die Selbstverwaltung der Gemeinden nicht dadurch vernichten, daß er in jede Einzelheit der Gemeindeverwaltung eingreift. Zweck der Aufsicht ist die Sicherstellung des Einklanges von Gemeinde und Staatsverwaltung (§ 106 DGO). Dabei soll die Aufsicht so gehandhabt werden, daß die Entschlußkraft und Verantwortungsfreudigkeit der Gemeinden gefördert und nicht beeinträchtigt wird. Die Gemeinde soll nicht wie in Frankreich zum Objekt staatlicher Betätigung herabgedrückt werden, sondern soll ihren selbständigen Wirkungskreis zur eigenverantwortlichen Erledigung erhalten. Verhindert werden soll nur ein Gegensatz von Staat und Gemeinde oder gar ein Kampf beider gegeneinander. Um das zu vermeiden, muß sich die staatliche Kontrolle auch darauf erstrecken, zu prüfen, ob die Gemeinden nicht nur mit den Gesetzen, sondern auch mit den Zielen der Staatsführung in Einklang stehen. Dagegen „schützt die Aufsicht die Gemeinden in ihren Rechten und sichert die Erfüllung ihrer Pflichten" (§ 8 Abs. 2 DGO).

Zunächst begründet die Aufsicht ein weitgehendes Informationsrecht des Staates gegenüber der Gemeinde. Die Aufsichtsbehörde kann an Ort und Stelle prüfen und besichtigen, mündliche und schriftliche Berichte anfordern, sowie Akten und sonstige Unterlagen einsehen (§ 108 DGO). Darüber hinaus sind besonders wichtige Maßnahmen des Bürgermeisters der Aufsichtsbehörde anzuzeigen (§§ 14, 68, sowie 105 DGO) oder von ihr ausnahmsweise zu genehmigen (§§ 3, 18, 19, 21, 28, 62, 66, 71, 75, 76, 78, 81, 86, 94, 101 DGO). In einigen Fällen ist die Entscheidung der Aufsichtsbehörde übertragen (§§ 12, 15, 99, 115 DGO). Entschließungen und Anordnungen des Bürgermeisters, die das bestehende Recht verletzen oder den Zielen der Staatsführung zuwiderlaufen, können von der Aufsichtsbehörde aufgehoben werden. Diese kann ferner verlangen, daß Maßnahmen, die auf Grund derartiger Entschließungen und Anordnungen getroffen worden sind, rückgängig gemacht werden (§ 109 DGO). Endlich hat die Aufsichtsbehörde weiterhin ein positives Einwirkungsrecht. Wenn es der Bürgermeister unterläßt, Ent-

schließungen zu fassen oder Anordnungen zu treffen, die zur Erfüllung einer der Gemeinde gesetzlich obliegenden Verpflichtung erforderlich sind, so kann die Aufsichtsbehörde anordnen, daß er innerhalb einer bestimmten Frist das Erforderliche veranlaßt, wobei sie den Inhalt der Entschließung oder Anordnung im einzelnen zu bezeichnen hat (§ 110 DGO).

Zur Durchführung dieser Aufsicht hat die Staatsbehörde verschiedene Zwangsmittel. Entweder kann sie die Anordnungen anstelle und auf Kosten der Gemeinde selbst durchführen oder einem Dritten die Durchführung übertragen (§ 111 DGO). Wenn die Befugnisse der Aufsichtsbehörde nicht ausreichen und der geordnete Gang der Verwaltung der Gemeinde es erfordert, kann die Staatsbehörde einen Kommissar bestellen, der alle oder einzelne Aufgaben auf Kosten der Gemeinde vornimmt (§ 112 DGO). Die zwangsweise Durchführung ist nur nach vorheriger Fristsetzung und Androhung zulässig; sie ist ferner rechtlich und tatsächlich zu begründen. Bei der Bestellung eines Kommissars muß zuvor der obersten Aufsichtsbehörde (Reichsminister des Innern) berichtet werden (§ 107).

Gegen diese Anordnungen der Aufsichtsbehörde kann die Gemeinde lediglich innerhalb zwei Wochen Beschwerde einlegen. Darüber entscheidet die nächsthöhere Aufsichtsbehörde. Eine weitere Beschwerde findet nicht statt (§ 113 DGO). Der Klageweg ist beseitigt.

III. Ergebnis des Vergleichs von maire und Bürgermeister.

Die Rechtsstellung des französischen Bürgermeisters läßt auch heute noch den Grundzug des napoleonischen Verwaltungsaufbaues erkennen. Der maire ist hineingestellt in das streng zentralistisch aufgebaute Staatssystem, dessen Grund bereits unter dem Directoire gelegt worden ist. Auch die Reformen, die seit 1815 an der Gemeindeverfassung vorgenommen worden sind, haben zwar eine gewisse Lockerung der strengen Unterordnung der Gemeinden unter die Staatsbehörden gebracht, haben aber nicht vermocht, die Gemeinde als frei schaffende Zelle aus der Verwaltungshierarchie herauszulösen. Die Gemeinde ist das kleinste Schwungrad in diesem Staate, der als „ein rein zweckmäßig konstruiertes mit mechanischer Genauigkeit arbeitendes Triebwerk"[51]) erscheint. Der französische Staat beruht an erster Stelle auf der unbeschränkten Befehlsgewalt der Spitze und der unbedingten Unterordnung des einzelnen. Dieser pouvoir hierarchique[52]) wirkt auch bis in die Gemeinde herunter. Die eigenen Aufgaben (fonctions propres) der Gemeinde sind keine Selbstverwaltungsangelegenheiten, denn sie werden nicht eigenverantwortlich erledigt. Dadurch, daß jede Handlung des maire der Genehmigung der Aufsichtsbehörde bedarf, werden auch diese sog. eigenen Angelegenheiten zu mittelbaren Staatsaufgaben, dadurch, daß der Gemeinde der allseitige Wirkungskreis fehlt, ist dem

[51]) Merk, a.a.O., S. 112.
[52]) Becker: Führungsordnung, a.a.O., S. 42.

maire weiterhin fast jede eigene Initiative genommen. Im Gegensatz zu dieser Hierarchie steht der deutsche Bürgermeister als eigenverantwortlicher Führer innerhalb der Führungsordnung der Gemeinde[53]). Die deutsche Gemeinde ist zu eigenverantwortlicher Erledigung eigener Aufgaben berufen. Dabei darf ihr Führer aber nie gegen die Gesetze und die Ziele der Staatsführung verstoßen. Die staatliche Aufsicht über die Gemeinden soll andererseits die Entschlußkraft und Verantwortungsfreudigkeit der Gemeinden nicht beeinträchtigen. Die deutsche Gemeinde ordnet sich als unterstes Glied in den Aufbau des Staates ein. Der deutsche Bürgermeister ist in der örtlichen Gemeinschaft Führer der zur Gefolgschaft bereiten Einwohnerschaft, der maire verwaltet eine Behörde innerhalb der staatlichen Verwaltungshierarchie.

Dritter Abschnitt (Schluß).

Weltanschauung und Staatsauffassung als Grundlagen für die Verschiedenartigkeit des deutschen und französischen Gemeindeverfassungsrechts.

I. Die Auswirkungen der französischen Revolution als Grundlage der französischen Gemeindeverfassung.

Im allgemeinen bezeichnet man die französische Revolution als die natürliche Reaktion gegen den Absolutismus französischer Prägung. Zweifellos haben die Mißstände, die sich gerade im französischen Absolutismus herausgebildet hatten, zum großen Teil Schuld am Ausbruch der Revolution. Sie haben dazu beigetragen, daß die Gedanken von einem höheren besseren Recht, einem Naturrecht, und die Ideen der Aufklärung und des Rationalismus auf fruchtbaren Boden fielen. Diese sog. „Ideen von 1789" sind alle älteren Ursprungs, ihre Schöpfer waren meist schon längst nicht mehr am Leben, als sie verwirklicht wurden. Sie „entstammen den großen allgemein-europäischen Geistesströmungen der Aufklärung und des Naturrechts. Die französische Staatsumwälzung ist lediglich der großartigste und rücksichtsloseste Versuch ihrer Verwirklichung"[54]). Die der germanisch-deutschen Staatsauffassung bereits völlig wesensfremde Gewalt des absoluten Monarchen wird abgelöst durch die alles regelnde Herrschaft der Norm[57]). Mit Hilfe der Rousseauschen Theorie vom Staatsvertrage (contrat social) wird die Herrschaft der Person durch die Herrschaft des Gesetzes ersetzt. Damit die neu konstruierte Staatsgewalt aber nicht doch zu stark wird, muß sie aufgespalten werden. Die von John Locke und Montesquieu begründete Lehre von der Teilung der Gewalten und die von Bolingbroke vertretene Lehre vom Gleichgewicht der Gewalten bewirken diese Trennung und Hemmung der Staatsgewalt. Die neu eindringenden liberalen Ge-

[53]) Becker, ebd.
[54]) Merk: Vom Werden ..., S. 27, Anm. 2.
[57]) Gustav Adolf Walz: Der Führerstaat, in: Deutscher Juristentag 1936, S. 244, 259.

danken vermögen jedoch die absolutistischen Gedanken nicht ganz zu beseitigen. Die Ideen des Absolutismus setzen sich vor allem in der Verwaltungsorganisation durch. Der napoleonische Staatsaufbau ist geradezu die Vollendung des Absolutismus, darüber kann auch die scheinbare Beteiligung des Volkes am Staatsleben nicht hinwegtäuschen. Die Durchsetzung dieser neuen Gedanken wird begünstigt durch die bewußte Anlehnung an den antiken Staatsgedanken und die Verherrlichung des antiken Staates. Demgegenüber werden die Germanen durch die Nomadentheorie von Guizot oder Voltaire als primitives Volk hingestellt, dessen Staat etwa dem eines Steppen- oder Hirtenvolkes gleicht[58]).

In diesem hierarchischen Staatsaufbau nimmt die Gemeinde nur eine untergeordnete Stellung ein. Der französische maire des napoleonischen Staates ist nur das letzte Glied der hierarchischen Kette Minister-Präfekt-Unterpräfekt-maire. Er ist dem Präfekten unterstellt und empfängt von diesem seine Dienstbefehle. Von einer Selbstverwaltung der Gemeinde kann kaum die Rede sein, da jede Maßnahme der Gemeinde der Genehmigung des Präfekten bedarf. Die Erledigung der sog. eigenen Angelegenheiten (fonctions propres) stellt sich nur als eine Erfüllung mittelbarer Staatsaufgaben dar. In diesem streng zentralistisch aufgebauten Staat der Autoritäten ist kein Raum für ein Eigenleben der Gemeinden. Der Staat duldet in seinem Aufbau keine organischen Verbände irgendwelcher Art, gleichgültig, ob sie blutsmäßige oder landschaftliche, stammesmäßige oder berufliche Gemeinsamkeiten haben. Unter dem Staat gibt es nur das Individuum, dessen Freiheit diesem gegenüber durch Grundrechte gesichert ist. Eine allgemeine Atomisierung des Staates hat alle organischen Zusammenfassungen zerschlagen. Der Grundsatz der Gewaltentrennung und Gewaltenhemmung wird auch in das Gemeindeleben eingeführt. Da die Rechtsprechung den Gemeinden entzogen ist, wird aus der Dreiteilung der Gewalten im Staate eine Zweiteilung von Beschlußfassung und Exekutive in der Gemeinde. Die Funktionen sind, wie im Staate, verschiedenen Organen übertragen, die sich gegenseitig beaufsichtigen, ihre Kräfte ausbalancieren und sich somit gegenseitig hemmen. Parteiensystem und Mehrheitsprinzip sind in die Gemeindeverfassung übergegangen und wirken sich hier als gewaltenhemmende und gewaltenlähmende Elemente aus. Der innere Kontakt zwischen Gemeindeverwaltung und Gemeindegliedern geht durch das Repräsentativsystem verloren. Nicht die praktische Notwendigkeit bedingt eine Repräsentation des Volkes, besonders in der kleinen Gemeinde, sondern die innere Unmöglichkeit und Unfähigkeit, mit den Gemeindemitgliedern eine Gemeinschaft zu bilden, aus der ein gemeinsamer Wille entstehen kann[67]). So finden sich die Organisationsprinzipien des Staates im Aufbau der Gemeinde wieder, weil die Organisation der Gemeinde von Weltanschauung und Staatsauffassung beeinflußt wird.

[58]) Über die Verkennung des germanischen Rechts und seine wahre Bedeutung vgl. W. Merk, a.a.O., S. 14 ff.

[67]) Vgl. Walz, G.A.: Der Führerstaat, a.a.O., S. 256.

II. Westliche Staatsprinzipien im rheinischen Gemeindeverfassungsrecht.

Durch die französische Gesetzgebung im Rheinland zur Zeit der französischen Herrschaft sind zum Teil auch westliche Prinzipien in das rheinische Gemeindeverfassungsrecht eingedrungen. Ebenso oft wie das westliche zentralistische System durch die Vernichtung jeder organischen Eigenständigkeit zur öden Gleichmacherei führte, artete das an sich gesunde Eigenleben der Teile im deutschen Staat in Partikularismus und hoffnungslose Zerrissenheit und Uneinigkeit aus. So war die rheinische Zerrissenheit bei der Besetzung des linken Rheinufers durch die Franzosen auf dem Höhepunkt. Die Einheitlichkeit in der Gemeindeverfassung hat sich trotz der Ablehnung des fremden Rechts segensreich für die Rheinlande ausgewirkt, denn auch nach der Fremdherrschaft war an eine örtlich verschiedene Regelung des Gemeinderechts in den einzelnen Teilen der Rheinlande nicht zu denken. Die größte Gefahr, die dem Rheinlande durch die Einführung der französischen Gemeindegesetzgebung drohte, war die Vernichtung der Selbstverwaltung. In den Territorien des Rheinlandes waren die Gemeinden seit den ältesten Zeiten auf dem Gedanken der Selbstverwaltung aufgebaut. Die Gemeinden besaßen ihren geschlossenen Wirkungskreis, in dem sie ihre Aufgaben unter eigener Verantwortung erledigten. Der Staat stärkte diese Selbstverwaltung, soweit sie nicht seinen Interessen zuwiderlief und beschränkte sein Aufsichtsrecht auf die Wahrung des allgemeinen Staatswohls. Durch die napoleonische Gesetzgebung wurde die Gemeinde zum staatlichen Verwaltungsbezirk herabgedrückt, der maire wurde Staatsbeamter im hierarchischen Staatsaufbau. Das Prinzip der Gewaltentrennung und Gewaltenhemmung wurde ebenso wie das Repräsentativsystem in die Gemeindeverfassung eingeführt. Allerdings waren diese Gedanken des liberalen Staatsrechtsdenkens derartig stark in ihrer Zeit verankert, daß sie nicht nur im Rheinland eingeführt wurden, sondern zum allgemeinen europäischen Gedankengut wurden und selbst in die Staats- und Gemeindeverfassungen Amerikas und Japans Eingang fanden.

Im Rheinland waren jedoch die geschichtlichen Grundlagen zu lebendig, sodaß die Aufzwingung einer fremden Form das Wesen der gemeindlichen Selbstverwaltung nicht zu ändern vermochte. Die fremde Organisation konnte zwar eingeführt werden, jedoch wurde in diese fremde Form ein gänzlich anderer Inhalt hineingelegt. Die Gemeindeverfassung wurde genau nach französischem Muster aufgebaut und auch nach der Erwerbung der Rheinlande durch Preußen bis zum Erlaß der rheinischen Gemeindeordnung von 1845 äußerlich nur wenig geändert, doch Form und Inhalt der Gemeindeverfassung deckten sich nicht und nahmen eine verschiedene Entwicklung. So blieb die Selbstverwaltung der Gemeinde erhalten. Die Bürgermeisterei, die als mairie nur staatlicher Verwaltungsbezirk war, wurde damals zugleich Selbstverwaltungsverband. Dort, wo der französische Gesetzgeber sich nicht an die Grenzen der alten Gemeindeverbindun-

gen gehalten hatte und willkürlich Einzelgemeinden zu einer mairie vereinigt hatte, wurden die geschichtlichen und landschaftlichen Verbindungen wieder hergestellt. Getreu der geschichtlichen Überlieferung verteidigten die Rheinländer ihr Einkörperschaftssystem gegen das östliche Zweikörperschaftsprinzip. Auch in der Verteidigung des monokratischen im Vergleich zum kollegialen Prinzip und in der Gleichstellung von Stadt und Land hielten die Rheinländer an ihrer geschichtlichen Entwicklungslinie fest. Wesen und Inhalt der gemeindlichen Selbstverwaltung blieben also im Rheinland bestehen. Da, wo in der Organisation französische Formen übernommen wurden, wurden diese entweder mit deutschem Inhalt erfüllt oder aber es handelte sich um Einrichtungen wie beim Einkörperschaftsprinzip, bei der monokratischen Verfassung oder bei der Bürgermeisterei, die im Rheinland — wenn auch unter anderem Namen — seit Jahrhunderten heimisch waren.

III. Überwindung des westlich-demokratischen Prinzips in der Gemeindeorganisation durch die nationalsozialistische Revolution.

Die nationalsozialistische Revolution hat die westlich-demokratische Weltanschauung überwunden, indem sie völkische Werte an Stelle des liberal-demokratischen Gedankenguts setzte. Der Nationalsozialismus formte den Staat nach seinen Ideen, so wie er es für das Volksganze am besten hielt. Er schuf den völkischen Führerstaat, den Staat, der nur für das deutsche Volk Daseinsberechtigung hat. Damit überwand er die Staatstypenlehre im Sinne der allgemeinen Staatslehre, indem er den „radikalen naturrechtlich neufranzösischen Normalstaatsgedanken" beseitigte.[68]).

Zur Überwindung der westlich-demokratischen Staatsauffassung stellte der Nationalsozialismus zunächst die politische Einheit des neuen Staates her[70]). Der Partikularismus wurde durch die Aufhebung der Länder als Staaten beseitigt, die innerpolitische Zerrissenheit durch Aufhebung der Parteien überwunden und endlich die einheitliche Staatsgewalt durch Beseitigung der Gewaltenteilung und Gewaltenhemmung hergestellt. Durch diese neue Organisation allein konnte man jedoch keine Weltanschauung überwinden. Das Gesamtvolk mußte durch die nationalsozialistische Bewegung erfaßt werden; denn — so sagt Walz[71]) —, „Totalitätsansprüche lassen sich beliebig postulieren und konstruieren. Eine wirkliche in sich geschlossene politische Ganzheitsgestaltung kann immer nur von der rassisch bestimmten Volksgemeinschaft her erfolgen". Dem völkischen Staat gelang die Überwindung der „geistigen und politischen Unzulänglichkeit, die Ganzheit des Volkes unmittelbar zu erfassen"[72]). Das auf gegenseitiger Treue aufgebaute Führer-Gefolgschaftsverhältnis machte eine Repräsentation des

[68]) Merk, a.a.O., S. 55.
[70]) Vgl. zum folgenden G. A. Walz: Der Führerstaat, a.a.O., S. 237—261.
[71]) Walz, a.a.O., S. 251.
[72]) Walz, a.a.O., S. 256.

Volkes überflüssig. Das deutsche Volk wurde als „das ursprüngliche und allein maßgebende"[73]) wieder in den Vordergrund gestellt. „Die Idee der Volksgemeinschaft der artverbundenen Volksgenossen, die deutsche Volksidee, hat die alte Staatsidee abgelöst"[74]).

„Führer - Bereitschaft - Gefolgschaft ist das neue verfassungsrechtliche Gliederungsprinzip des Nationalsozialismus"[75]). Nach diesem Gestaltungsgrundsatz ist auch die Gemeinde aufgebaut. Es handelt sich hier nicht um ein äußeres Organisationsprinzip wie die Frage ob Einkammer- oder Zweikammersystem, ob monokratische oder kollegiale Verwaltung, sondern um einen Gestaltungs- und Ordnungsgrundsatz der konkreten völkischen Gemeinschaft. Das gegenseitige Treuverhältnis zwischen dem Bürgermeister als dem Führer der örtlichen Gemeinschaft und den Gemeindegliedern als der Gefolgschaft soll dem Gemeindeleben den Stempel aufdrücken. Die Gemeinde ist die kleinste organische Zelle[76]) im Volksganzen, sie wird gebildet durch die örtliche Gemeinschaft der ihr angehörigen Volksgenossen. Diese außer der Familie kleinste Gemeinschaft beruht auf den Volksgenossen, die durch gleiche Blutszusammengehörigkeit, gleiche Heimat, Kultur und Geschichte verbunden sind. Die große Volksgemeinschaft kann nur verwirklicht werden, wenn sie auf den festgefügten kleineren Gemeinschaften der Gemeinden aufbaut. So ist es die vornehmste Aufgabe des Führers und der Gefolgschaft, innerhalb der Gemeinde auf Grund des allgemeinen Staatsgestaltungsgrundsatzes der Treue und des Vertrauens die örtliche Gemeinschaft fest zusammenzuschweißen. Nur so kann die Gemeinde an der Erreichung des großen Staatszieles mitwirken, das ihr die Deutsche Gemeindeordnung in ihrem Vorspruch stellt: In einem einheitlichen nationalen Volke ist die Gemeinschaft vor das Einzelschicksal zu stellen und unter Führung der Besten des Volkes die wahre Volksgemeinschaft zu schaffen.

Die große Aufgabe, Aufbauzelle für den Gesamtstaat zu sein, kann die Gemeinde aber nur im völkischen Führerstaat erfüllen. Im totalen Staat ist kein Raum für eine auf eigenem Verantwortungsbewußtsein beruhende frei schaffende Zelle des Staates. Die Lehre vom totalen Staat geht von der Voraussetzung aus, daß es im Staate Obrigkeit und Untertan, Herrscher und Beherrschte, Befehlende und Gehorchende geben muß[77]). Carl Schmitt[78]), der Begründer der Lehre vom totalen Staat, ebenso Forsthoff und Huber[79]) verstehen darunter einen Staat, dessen Macht- und Kompetenzbereich unbegrenzt ist. Der Staat nimmt sich das Recht, in alle Lebensbereiche regelnd, ordnend und befehlend einzugreifen. Der Staat ist das Primäre, „das Volk und die volkhaften Werte sind gegenüber dem Staate nicht selbstherrlich, sie sind

[73]) Stuckart: Partei und Staat. Festschrift für Franz Schlegelberger, S. 53.
[74]) Stuckart, a.a.O., S. 54.
[75]) Walz, a.a.O., S. 257.
[76]) § 1 Preuß. Gemeindeverfassungsgesetz v. 15.12.1933.
[77]) E. Forsthoff: Der totale Staat, S. 30/33.
[78]) C. Schmitt: Staat, Bewegung, Volk.
[79]) E. Huber: Die Einheit der Staatsgewalt, S. 950 ff.

ihm dienend und tragend eingeordnet"[80]). Vielfach gleichbedeutend mit dem Begriff des totalen Staates wird der Begriff des autoritären Staates gebraucht. Auch der nationalsozialistische Führer genießt Autorität nach unten, trotzdem ist der nationalsozialistische Staat nicht autoritär, denn sein Wesen beruht nicht auf der Befehlsgewalt, der Autorität, sondern auf dem gegenseitigen Treu- und Vertrauensverhältnis von Führer und Gefolgschaft. Es ist klar, daß in dem alles regelnden autoritären Staat keine Daseinsberechtigung für die eigenverantwortliche Regelung eigener Aufgaben vorhanden ist. Typisch autoritäre Staaten sind der faschistische und der frühere österreichische Staat, autoritär waren auch die Präsidialregierungen von Brüning bis Papen und Schleicher.

Aber auch die Lehre vom Staatsapparat, deren Gründer Reinhard Höhn[81]) ist, kann das wahre Wesen der deutschen Gemeinde nicht erfassen. Höhn betrachtet den heutigen Staat lediglich als Behördenapparat, als technisches Instrument zur Verwaltung. „Vielmehr ist der Staat heute Apparat, der in der Hand des Führers den Zwecken der Volksgemeinschaft zu dienen bestimmt ist."[82]). Allerdings sieht Höhn den Bürgermeister nicht nur als Verwaltungsbeamten an, sondern er unterscheidet zwischen Führung und Verwaltung in der Gemeinde. Trotzdem können aber viele verwaltungsrechtliche Akte des Bürgermeisters aus seiner Stellung als Untergebener im staatlichen Verwaltungsapparat nicht erklärt werden. So stellt sich z.B. die Verleihung und Aberkennung des Bürger- und Ehrenbürgerrechts zwar als ein verwaltungsrechtlicher Akt dar, ist aber trotzdem ein Ausfluß der Führerstellung des Bürgermeisters. Genau so wie der Staat nicht lediglich Verwaltungsapparat ist, ist auch die Gemeinde kein Behördenapparat. Die Gemeinde mit ihrem Aufbau ist die organisierte örtliche Gemeinschaft mit dem Bürgermeister als Führer an der Spitze, sie ist die kleinste auf den völkischen Grundwerten aufgebaute Zelle des völkischen Führerstaates.[83]).

Es zeigt sich also, daß Weltanschauung und Staatsauffassung die wahren Grundlagen der Gemeindeverfassung bilden. Die Gemeinde darf nicht gesondert betrachtet werden, sondern erst, wenn wir die weltanschaulichen Grundlagen der deutschen und französischen Gemeindeverfassung untersuchen, erkennen wir die grundsätzlichen Unterschiede und Wesensverschiedenheiten.

---

[80]) R. Huber: Die Gestalt des deutschen Sozialismus. S. 13.

[81]) Höhn: Der Staat als Rechtsbegriff. Deutsches Recht 1934, S. 322 ff. — Ders.: Das Gesetz als Akt der Führung, ebd. 1934, S. 433 ff.

[82]) Höhn: Das Gesetz usw., a.a.O., S. 434.

[83]) Der Begriff des völkischen Führerstaates stammt von Gustav Adolf Walz: Autoritärer Staat, nationaler Rechtsstaat oder völkischer Führerstaat? DJZ. 1933, S. 1334 ff. Ferner: G. A. Walz: Der Führerstaat, Deutscher Juristentag 1936, S. 237—261. G. A. Walz: Volkstum, Recht und Staat, Breslau 1937. Becker: Führungsordnung und Hierarchie, Jung-Festschrift. Koellreutter: Der nationale Rechtsstaat. Zur Literatur des totalen Staates vgl. noch C. Schmitt: Der Hüter der Verfassung, 1931, S. 78 ff. Ferner ders.: Weiterentwicklung des totalen Staats, Europäische Revue, Jg. 9, Heft 2. Huber: Die Totalität des völkischen Staats, Ztschr. Die Tat, 26. Jg. 1933/34, S. 30 ff.

Lebenslauf.

Am 4. Dezember 1912 wurde ich, Heinrich Franz, als Sohn des Kaufmanns Andreas Franz und seiner Ehefrau Anna geb. Wegner in Bad Wildungen geboren. Nach bestandener Reifeprüfung an der Ober-Realschule I zu Kassel begann ich Ostern 1932 mein rechtswissenschaftliches Studium an der Philipps-Universität in Marburg. Im 4. und 5. Semester studierte ich an der Friedrich Wilhelm-Universität zu Berlin und kehrte dann wieder nach Marburg zurück. Am 6. Dezember 1935 bestand ich die erste juristische Staatsprüfung und am 6. August 1937 die mündliche Doktorprüfung mit „gut".

Seit dem 3. Februar 1936 befinde ich mich als Referendar in der Ausbildung und bin gegenwärtig bei dem Amtsgericht in Marburg tätig.

Heinrich Franz.